

Газетные статьи

Статья: «Как разрывают небо России» в газете «Известия» от 28 февраля 1995 года № 38

Автор: Геннадий Бочаров, член Правления международного фонда авиационной безопасности

Внуковский апокалипсис

Первый просвет за пять дней в сплошном тумане над «Внуковом». Начальник центральной диспетчерской службы Шаркевич открывает аэропорт. Но не уточняет времени прилета. Через 20 минут в сторону Москвы из разных городов страны вылетают 32 военных и гражданских самолетов. Разрешение на вылет военных бортов дают местные военные диспетчеры, пассажирских — гражданские. Никаких взаимных уведомлений не делается: ни устав, ни инструкции этого не требуют.

Между тем погода во «Внукове» резко ухудшается. Просвета как не бывало. Посадка невозможна. 28 бортов, следующих в столицу, удается развернуть. Самолеты направляются на запасные аэродромы. Остальные продолжают полет к Москве: на уход к другим городам у них кончилось горючее.

Первый пассажирский самолет, вынужденный приземлиться во «Внукове», проскаивает невидимую полосу и врезается в землю. Охваченный пламенем, он сгорает за три минуты. Гибнут все. Среди пассажиров — главный хирург Советской Армии академик Н.Бурденко. Второй самолет, экипаж которого принимает в тумане огни привокзальной площадки за огни ВПП, разбивается в тридцати метрах от входа в аэровокзал. Погибают все. Третий самолет с адским треском падает у здания старой внуковской школы. Погибают все. Четвертый — принадлежащий ВВС — после отчаянных попыток найти хотя бы маленький просвет в тумане, теряет последние капли горючего и сталкивается с землей между «Внуковом» и Подольском. Гибельный стон поглощается мокрым снегопадом. Так заканчивается одна из самых трагических историй — 6 ноября 1946 года, — связанных с небом, человеком и землей. Не вызывает сомнений, что в отличие от многих других катастроф именно эта, внуковская, стала главным аргументом в борьбе специалистов за создание единой государственной системы управления воздушным движением (УВД).

Первое постановление на этот счет подписывает Сталин. Родонаучальники надведомственного УВД в СССР — а среди них и поныне здравствующие В.Спорышкин и М.Тетерин — могли бы торжествовать: их усилия не пропали даром. Но сталинское постановление, как и все последующие, не выполнялось. Законом для страны с самым протяженным в мире воздушным пространством оно не стало.

...Ан-12 ВВС с розовощекими парнями — завтрашними офицерами на борту следует по курсу, заданному военным диспетчером. На этом же эшелоне идет гражданский Ил. На его борту уверенные в своей безопасности пассажиры. Иль ведет гражданский авиадиспетчер. Ни военный, ни гражданский — 1969 год — по-прежнему никак не связаны друг с другом. Их действия никем не контролируются. На подлете к «Внукову», в небе над Юхновом, борты начинают угловое сближение. Через полминуты сближение становится все стремительнее. Ревущие машины крашут одна другую. С огромной высоты на землю летят окровавленные трупы и горящие обломки металла. Эхо трагедии в очередной раз облетает правительственные кабинеты. Очередное скоплостическое постановление.

...1973 год. Новое столкновение в воздухе. Новое постановление ЦК КПСС и СМ СССР... Не реализовано.

...1981 год. Район Благовещенска. В воздухе сталкиваются пассажирский Ан-24 и военный Ту-16. Верхний гробов. Причины катастрофы те же: автономность действий военных и гражданских авиадиспетчеров.

...1982 год. Завершено создание двухведомственной системы УВД. Снова — двой! Кто же эти двое? Те же ВВС и МГА. Заключение специалистов: система обречена. Приговор неба:

...1985 год. Ужасающая катастрофа над Львовом: военный Ан-26 таранит пассажирский Ту-134. Бесконечная вереница гробов.

...1994 год — три месяца назад, 11 ноября. Высота 9100. Ту-154 с пассажирами на борту следует курсом на Ганновер. В 245 км от аэропорта «Внуково» перед самым носом Ту-154 возникает истребитель ВВС. Занимает атакующую позицию, сближается до 500 метров. Пораженный экипаж и гражданские диспетчеры 1-го класса Московского РДУ Минаков и Козлов замирают на экранах локаторов. В следующее мгновение они начинают действовать, как сверхточные автомашины. В конце концов с помощью команд вводят Ту-154 за пределы трассы, на которую претендует истребитель ВВС. Управляемый неведомым военным диспетчером откуда-то из-под Смоленска после 6 (!) минут атакующих заходов истребитель предоставляет экипажу Ту-154 свободу дальнейшего полета чуть ли не в предынфарктном состоянии.

Ничего, таким образом, не меняется.

Начальник главной инспекции по безопасности воздушного дви-

жения Росаэронавигации С.Сулаев извещает о факте, едва не приведшем к новой трагедии начальника Генерального штаба Вооруженных сил России М.Колесникова, главного военного прокурора федерации В.Паничева, 1-го замдиректора ФСК А.Сафонова и начальника управления Генпрокуратуры РФ А.Годунко. На скорую реакцию Сулаев не рассчитывает. Однако высокие должностные лица тут же дают поручение, а их исполнение берут под особый контроль. Это — единственная подвижка. Она заслуживает того, чтобы о ней узнала общественность. Но ничто не способно устранить основную причину многолетней драмы, терзающей терпеливое небо. Причина же эта, как выразился генеральный директор Ассоциации предприятий УВД РФ Александр Травников, предельно банальна: российская административная дурь. Для прояснения ситуации сегодняшнего дня бывший военный юрист Генштаба, один из ведущих специалистов в области международного воздушного права предлагает свой воображаемый диалог с нынешним главковым ВВС РФ генерал-полковником П.Деникиным.

Диалог

Травников: Г-н главнокомандующий, каждые сутки в небе России находится население большого города — около 700000 человек. Пассажиры перевозят самолеты российских и иностранных авиакомпаний. Аэронавигационное обслуживание; как и «взлет — посадка», осуществляют около 9000 гражданских авиадиспетчеров. Располагаете ли вы финансами, материальными возможностями для того, чтобы поддерживать этих людей и вообще систему управления воздушным движением?

Деникин: Нет.

Т.: Участвуете ли вы, г-н главнокомандующий, в технологическом и техническом переоснащении средств навигации УВД России?

Д.: Нет.

Т.: Приходится ли вам, как главковому ВВС, заниматься организационными проблемами управления воздушным движением?

Д.: Нет.

Т.: Принимаете ли вы, г-н генерал-полковник, участие в разрешении острых социальных конфликтов — угроз забастовок, — их было 28, голодовок — их было 18 — среди авиадиспетчеров страны?

Д.: Нет.

Т.: Несете ли вы персональную ответственность за авиационную безопасность тех 700000 пассажиров, что ежесуточно находятся в воздухе?

Д.: Нет.

Т.: Но при этом именно вы,

как главнокомандующий всего лишь одним, пусть и самым могущественным и авторитетным из подразделений воздушного флота страны — ВВС, является по действующему законодательству единственным хозяином неба России!

Д.: Да.

Вот так, заключает Травников. Такое возможно только в России. Вывод Травникова печален. Но Россия — преемница СССР. Тоталитарное государство с милитаристской доминантой ни при каких обстоятельствах не могло бы уступить небо гражданским властям. А инерция недавнего прошлого — это вполне устойчивый, холодный ветер. Он дует. И не ослабевает.

Между тем проблема принадлежности неба — не только российская проблема. Возникла она и в других, даже самых демократических странах. Например, в Америке. Но Америка потому и демократическая, что терпеть подобное положение вещей не стала. Здесь решили: в военное время небом Соединенных Штатов распоряжаются военные чины, в мирное — гражданские лица. Для российских интеллектуалов подобная простота, по-видимому, оскорбительна.

Президент подписывает и забывает!

Противостояние вполне дружелюбные в обычной жизни военных и гражданских авиадиспетчеров, таким образом, вплотную приблизилось к философскому понятию вечности. Проблему не сняло и создание в 1992 году указом Ельцина не совсем обычной структуры — Росаэронавигации. Лишь очень короткое время Росаэронавигация остается надведомственной. Пока движенцы находятся один на один со своими проблемами, их самостоятельность исключено и открыто поддерживается. Причем на всех уровнях. Цифры в госбюджете 1993—1994 гг. — ни разу, разумеется, не реализовались даже на 10 процентов — тоже по-своему свидетельствуют о признанной самостоятельности.

В какой-то момент происходит невероятное: руководство Росаэронавигации пробивает решение правительства о самофинансировании системы УВД. Это означает, что отныне деньги, которые авиадиспетчеры зарабатывают за навигационное обслуживание российских и иностранных авиакомпаний, в значительной мере можно будет пользоваться самой Аэронавигацией. Лучшее решение вопроса! В результате чрезвычайных усилий Росаэронавигации — патриотов и энтузиастов УВД — в системе наступает долгожданный перелом. Вводятся в строй 5 современных навигационных комплексов, закупаются 20 наземных станций спутниковой связи, свыше 500 российских авиадиспетчеров направляются за границу — их обучение английскому языку финансируется авиакомпаниями «Аэрофлот — Российские международные авиалинии», «Финнэйр», «Люфтганза», «Джорджик Атлантик», «Эр Франс», «Бритиш эр-вэйз», с которыми руководство

Аэронавигации установило партнерские отношения. Обновляются региональные центры УВД. Начинаются работы по использованию в интересах УВД, а значит, и миллионов авиа пассажиров космической связи: грандиозные по технологическим возможностям спутники, созданные гением учёных и специалистов, таких, как Михаил Решетнев, зачастую бесполезно болтающиеся в космосе, подобно осколкам пустой породы. Осуществляются другие меры — только бы выбраться из кризиса. Только бы приблизиться к стандартам, давно освоенным мировой гражданской авиацией. Только бы сохранить профессионалов — семью преданных ремеслу людей.

Первый результат нововведения — лучшая работа всех звеньев УВД. Это почувствовали россияне, увидев летающий мир. За короткое время в небе России открылось больше международных трасс, чем за все годы советской империи.

Однако любая радость — дело всегда преждевременное. Не успели диспетчеры моргнуть глазом, как оказались в системе Минтранса. Рок! Деньги — уже первые деньги, заработанные Аэронавигацией и оказавшиеся в ее распоряжении, — стали объектом самого пристального внимания тех, кто еще вчера — в самый трудный для авиадиспетчеров период борьбы за выживание — поощрял их самостоятельность. Просто счастье, что Росаэронавигация — это часть структуры Минтранса. Значит, деньги — на общую бочку! В крайнее административное возбуждение пришла дирекция по модернизации УВД Минтранса, существование которой объяснять разумными доводами не представляется возможным. Дирекции вдруг тоже понадобились деньги Росаэронавигации для модернизации систем навигации... самой же Аэронавигации. Засверкали глаза у чиновников Минфина — как пропустить деньги, заработанные диспетчарами, через федеральный бюджет? Отобрать, а затем — как и раньше, заставить выпрашивать по копейке обратно, унижая и требуя объяснения по закупкам каждого транзистора или электролампочки. И указать Аэронавигации свое место, превратив ее предприятия в бесправные казенные советские конторы 12 изнурительных ревизий Минфина и Минтранса за короткое время! Ибо если деньги — это радость нашей жизни, то чужие деньги — боли в сердце.

А ЧТО В МИРЕ?

Брак между УВД и государственной службой никогда не был счастливым, признает Берт Руттенберг, исполнительный вице-президент Международной ассоциации федеральных предприятий УВД (ИФАТКА). За последние годы проблемы УВД в развитых странах однозначно вошли в число приоритетных задач, решаемых первыми лицами государства. Вторая особенность — принципиальные изменения в организации УВД, а также в приватизации.

Речь идет о работе государственных предприятий УВД на принципах частного права. Идея самоокупаемости — главная идея, все более энергично пробивающая себе дорогу в мире, говорит директор фирмы по авиакосмическому бизнес-консультированию Елена Устюжанина, участвовавшая в недавней международной конференции по проблемам глобальной приватизации УВД. Это уже реальность, подтверждаемая все новыми и новыми разительными примерами.

В 1992 году немецкое агентство по управлению воздушным движением было преобразовано в корпорацию. В новом названии — все новое. Но прежде всего принципы, на которых корпорация построена. В сущности, это товарищество с ограниченной ответственностью. Его акции целиком принадлежат правительству Германии. Корпорация действует на основе законов частного права. Результат: за два года регулярность полетов повысилась на 28—30 процентов.

Такими же результатами, как и Германия, поразила мир маленькая Новая Зеландия, первой рискнувшая на практике — а не в теории — испытать новую структуру. О намерении рассмотреть проблему приватизации УВД Англии заявила в своем новогоднем приветствии в парламенте королева Елизавета II. Грандиозные перемены в том же духе грядут в УВД Америки. По поручению Клинтона — вице-президент Гор возглавил комиссию, целью которой также являются кардинальные перемены в управлении воздушным движением. Федеральная авиационная администрация (ФАА), как бы она ни была авторитетна и хороша, а по мнению некоторых российских чиновников, и образец для России, не сегодня-завтра отойдет в историю.

Снова домой

Воздушного кодекса в России нет. Правовой статус Росаэронавигации сверхсложен. Экономический принцип работы авиадиспетчеров — та же частичная самоокупаемость — не защищен. Противостояние Министерства обороны и Министерства транспорта достигло критической точки. Следует признать: в силу исторических, технологических и организационных причин противоречия эти не преодолимы. Ни сегодня, ни завтра.

Отсутствие Воздушного кодекса — причина всех бед. Известны три его варианта. Один — в Думе. По мнению независимых экспертов — наилучший. Однако пока кодекс не принят; именно в Думе происходит поразительный эпизод. Депутат Е.Ищенко возмущен приказом министра транспорта России, предписывающим с ноября 1995 года (цитирую по стенограмме. — Г.Б.) «все переговоры в грузовском воздушном проспекте вести только на английском языке». «Интересно, — спрашивает депутат у своих коллег, — какой при этом эквивалент будет найден для крепких выражений, которые издавна используются на Руси всеми извозчиками

— от ямщика до командира современного авиалайнера? И далее: «Предлагаю пригласить ретивых аэроадминистраторов на «правительственный час»...

Вместо того чтобы поманить депутата в сторону и спокойно объяснить, что положение об английском языке включено в Международную конвенцию, ратифицированную 187 странами мира, в том числе и нашей, и поэтому обязательно к исполнению со ответствующими службами; что в приказе министра, речь идет о верхнем воздушном пространстве и исключительно об экипажах, выполняющих международные рейсы; что только в прошлом году над Россией удалось избежать двух авиакатастроф западных авиакомпаний и сохранить таким образом не только лицо страны, но и миллиарды долларов ее страховочных издержек, и только потому, что российские авиадиспетчеры отлично владели английским, а произошедшие катастрофы, в том числе и горько знаменитая берлинская — гибель десятков детей на борту Ил-62 Аэрофлота, — случились лишь по одион причине: плохого знания советскими авиаторами английского языка. Вместо всего этого председательствующий ставит преподложение депутату о взызове на него министра транспорта на допросование. Чуть-чуть не дотягивает. Но колесо закрутилось: бумаги, печати, курьеры, докладные, усилия, время. Ни стыда, ни совести. Ни знаний, ни ответственности.

Первыми драматизм безвыходной ситуации почувствовали не высокие чины государства: они упечены сражением за ее безопасность. Его почувствовали рядовые авиадиспетчеры, сидящие у локационных экранов. И профессиональный инстинкт, чутье подсказали два момента в их собственной судьбе.

Первый: выйти из структур местных аэропортов, куда они в свое время, зачарованные словом «акционирование», сгоряча вошли. Выйдя, они сохранили единую систему УВД, а не ее разорванные, обреченные звенья.

Второй момент еще более важен: образовать ассоциацию предприятий УВД РФ. Ассоциация призвана защитить их юридические, профессиональные и экономические интересы. В более укрупненном плане ассоциация — уже прообраз отечественной корпорации, подобной тем, что набирают силу в мире, модель объединения субъектов хозяйственной деятельности, ориентированная на принцип самоокупаемости.

Сегодня ассоциация создана. Дело за созданием корпорации. Дело безотлагательное.

Структура такой государственной корпорации надежна и рациональна. Ее глава назначается президентом Российской Федерации. В ее наблюдательный совет входят все заинтересованные ведомства — МО, Минтранс (само собой на конец исчезает семидесятилетнее противостояние ВВС и гражданской авиации), ФСК, Госкомимущество и т.д. Именно он — наблюдательный совет — осуществляет контроль за организацией ис-

пользования воздушного пространства. Госкорпорация осуществляет свою деятельность исключительно на основании Воздушного кодекса и иных актов законодательства РФ и устава, утверждаемого правительством Российской Федерации.

То есть воздушным пространством страны распоряжается не отдельное ведомство, как сейчас, а именно государство. Государство посредством собственных законов. При этом никто не теряет государственный бюджет: корпорация работает на принципе самоокупаемости. Какие нужны еще предложения? Сколько можно еще терзать друг друга? Какие жертвы столкновений военных и пассажирских самолетов должны быть принесены, чтобы опомниться и взяться за дело?

Надежда

В 1989 году я впервые выступил в печати с подробным рассказом о драме УВД в СССР. Надо отдать должное тогдашнему руководству СССР: выступление было замечено, премьер Н. Рыжков подписал постановление, проследил за его исполнением, и УВД впервые за последние десятилетия получило реальную помощь. Сегодня, спустя 6 лет, я надеюсь на похожий подвод, на внимание к общенициональной проблеме с с стороны первых лиц новой России — президента Б. Ельцина и премьера В. Черномырдина, которые также должны иметь возможность летать по небу своей страны. Я надеюсь на помощь со стороны Межгосударственного авиационного комитета стран СНГ (МАК), мировых авторитетов — ИКАО, ИФАТКА, других организаций и авиакомпаний, заинтересованных в цивилизованном, а не конфликтном российском небе, его органичном соединении с мировым авиационным пространством.

Проблема УВД России в кульминационной точке. Или она будет решена, как положено, или небо не выдержит нашего варварства, ведомственной борьбы за его престорониц, надет на наши головы, надолго приковав нас к обманутой нами же земле.

* * *

P.S. Когда материал был подготовлен к печати, в Фонде авиационной безопасности узнали о новом ударе, нанесенном УВД России с самой неожиданной стороны. Из Госкомимущества за подписью зампреда О. Качанова на места ушло распоряжение, приостанавливающее создание государственных предприятий УВД. Повод, как и всегда в подобных случаях, — высокий и благородный. Дебри российского законодательства фатально удобны для удушения любого возрождения, любого нового дела. То, что сделано, — очень серьезно. Но нет худа без добра. Теперь по крайней мере известно, кто наряду с другими должен нести персональную ответственность за каждую грядущую трагедию в небе.

Статья: «Летать или падать»

В газете «Известия» от 25 апреля 1995 года № 76

Автор: Геннадий Бочаров, член Правления международного фонда авиационной безопасности

Что последовало за выступлением «Известий»

Геннадий БОЧАРОВ, «Известия»

В последнее время журналисты, похоже, смирились с тем, что разговаривают как бы с пустотой. Можно надорвать глотку, приводя сколько угодно серьезные факты и аргументы, но в ответ будет молчание. «Мы поем глухим», — сказали бы древние. Но вот редкий случай: материал обозревателя газеты Геннадия Бочарова «Как разрывают небо России» («Известия» №38 от 28 февраля с.г.) вызвал самую широкую реакцию официальных лиц. География откликов — от Дальнего Востока до западных границ страны. Свое отношение к проблеме безопасности миллионов авиапассажиров, борьбе за власть под небом, управлению воздушным движением России, а также — в качестве выхода из тупика — созданию Государственной корпорации по управлению воздушным движением (УВД), контролю и использованию воздушного пространства высказали не только профессионалы, но и администраторы краев и областей. Сегодня мы продолжаем разговор на эту тему, но уже с учетом мнений, изложенных в письмах в редакцию и фонд авиационной безопасности.

Мнения

Генерал-майор авиации в отставке, лауреат Государственной премии СССР, профессор А. Задорожный написал главному редактору «Известий»: статья «Как разрывают небо России» произвела впечатление «тенденционно-сумбурного опуса, не содержащего каких-либо конструктивных предложений». Цель статьи, по мнению А. Задорожного, — очередная попытка разжечь антиармейские настроения, представив дело таким образом, будто в проблемах УВД виноваты исключительно военные. Но о письме профессора — позже.

Через три дня после появления статьи в «Известиях», в Москву прилетели директора самых крупных предприятий УВД России. Цель встречи: обсуждение проблем, поднятых газетой, выработка единой точки зрения на ситуацию, сложившуюся в небе. Из резолюции совещания: «выступление газеты признает актуальным, обратиться к правительству с настоятельной рекомендацией реализовать изложенные в газете идеи».

Число опасных сближений в воздухе фатально возрастает. Дикий случай, произошедший сравнительно недавно с пассажирским самолетом Ту-154 когда он был по-существу атакован истребителем BBC (бортами управляли два разных диспетчера — гражданский и военный), лишний раз подтверждает, что волокитить проблемы УВД уже больше нельзя. Это — преступно.

Небо перестало быть заботой только одних авиаторов. Оно — часть жизни каждого из нас, всего общества. «Изложенные в «Известиях» проблемы УВД настолько объективны, что если их не решить, то невозможно

представить себе те беды, которым подвергнется наша отечественная авиация», — пишет глава Республики Коми Юрий Спиридонов. — Вполне согласен, что пора создавать Государственную корпорацию по УВД. Это соответствует мировым тенденциям. Это поднимает доверие к нам ведущих иностранных авиакомпаний, летающих над территорией России. И именно это обеспечит наибольшую безопасность полетов», — заключает Ю. Спиридонов.

«Статья в «Известиях» поднимает практический вопрос о том, как государство могло бы исполнять свои административные обязанности — оперативно, экономично и эффективно», — строки из письма директора Европейского и Североатлантического бюро ИКАО (Париж) Кристиана Айгла. «Проблема УВД стояла и продолжает стоять перед всеми странами — участниками Чикагской конвенции, а не только перед Россией», — замечает он.

Зам. главы администрации Свердловской обл. А. Королев поддерживает мысль о том, что в мирное время народы страны должны распоряжаться гражданскими лицами, а в военное — военные.

МИД РФ предполагает, что подобная реорганизация УВД «подкрепила бы усилия по поддержанию в мировом авиационном сообществе имиджа России как одной из ведущих авиационных держав» (из письма заместителя министра иностранных дел РФ С. Крылова).

По мнению академика РАН, начальника НИИ авиационных систем, члена Совета по научно-технической политике при президенте Российской Федерации Е. Федосова, увеличение количества

рейсов иностранных авиакомпаний из Европы и Северной Америки через российский Дальний Восток в страны Юго-Восточной Азии сулит России валютные поступления, соизмеримые с доходами от продажи нефти и газа. Образно говоря, современные технологии, цивилизованность неба и отлично поставленное дело УВД, могли бы приподнять на большую высоту не только тяжелые лайнера любых модификаций и типов, но и всю неподъемную экономику государства. Однако захватывающие перспективы блокируются удручающей технической отсталостью и амбициозной борьбой за власть над небом. Ведущий авторитет в области авиационных систем академик Е. Федосов считает необходимым «согласиться с предложениями по реорганизационно-экономическому преобразованию системы ОВД в государственную корпорацию» (в форме холдинговой компании). Естественно, подчеркивает Е. Федосов, на такую корпорацию необходимо возложить всю ответственность за безопасность воздушного движения, поддержание и развитие системы ОВД в целом.

Особое значение имеет позиция руководителей регионов России. Прежде всего тех, кто возглавляет территориальные гиганты, кто отлично понимает, какую роль в становлении и развитии экономики и культуры края может сыграть высокоорганизованная авиационная деятельность — главы администрации Красноярского края В. Зубова, заместителя главы администрации Новосибирской области Г. Глебова, и.о. главы администрации Магаданской области Э. Лосинского, их западного коллеги зам. главы администрации Калининградской области В. Прохода и других, кто солидаризируется с выступлением «Известий».

Масштабы проблемы расширяет председатель Комиссии межгосударственного авиационного комитета генерал-майор авиации запаса, кандидат технических наук А. Петров. Он убежден, что вопросы, поднятые газетой, являются исключительно актуальными не только для России, но и для всех государств СНГ.

Кому нужны богатые огни

Понятие безопасности авиапассажиров не только нравственное, но и экономическое. Если по вине российского авиадиспетчера, работающего на изношенном, сотворенном еще в год падения Тунгусского метеорита оборудовании произойдет, не приведи Господи, авиакатастрофа «Боинга-747», то подобная беда обойдется России как минимум в 1 миллиард 200 миллионов долларов США (суммарная стоимость страховки).

Экономика — суть проблем УВД. Ни один чиновник, ни одно подразделение, если они существуют за счет бюджета, а значит, финансируются по сметам, не заинтересованы в экономическом соизмерении затрат и результатов. Если вас финансируют по затратам, то именно затраты вам и следуют наращивать. Результат — экономическая стагнация. Ее родная сестрица — стагнация технологическая. Оборудование закупается, как правило, не теми, кто на нем работает и точно знает, что и где нужно подменить или реконструировать. Для одного предприятия УВД может быть закуплена система «Томпсон», а для другого, соседнего — «Вестингауз». Чтобы две эти системы заставить работать в одном режиме, необходимо затратить сумму, равную их общей стоимости. И колесо будет крутиться снова. А пока оно крутится, новые технологии становятся древними. Богатые огни стагнации для того и существуют, чтобы имитировать бурную деятельность. Ведь на экономических и организационных проблемах УВД паразитирует огромный чиновничий аппарат.

Невостребованный прорыв — востребован

Отличные результаты дала коммерциализация УВД в Германии, Швейцарии, Испании, Новой Зеландии. Консервативная Англия и прогрессивные США и Канада выносят проекты соответствующих нормативных актов на обсуждение.

Для нас важнейшим, однако, является собственный опыт. Он мал. Но вместе с тем и показателен. За год с небольшим Росаэронавигация смогла в условиях самофинансирования сделать для модернизации системы УВД столько, сколько не делалось за полных 10 лет. Подлинной сенсацией стала закупка 22 отечественных спутниковых станций связи — несомненно, более совершенных, чем используемые сегодня в мире все спутниковые технологии. Этот «невостребованный российский прорыв» был наконец-то востребован. Производители лучших в мире сис-

тем, сидевшие на голодном бюджетном пайке, получили отличный заказ. Новые подходы к решению проблем УВД были тут же замечены ведущими авторитетами-оборонщиками. В поддержку идеи создания госкорпорации УВД на принципах самофинансирования, успешно опробованных Росаэронавигацией, выступил заместитель председателя Госкомитета РФ по оборонным отраслям промышленности, директор научно-технического центра С. Новиков. Сотрудничество с Единой системой УВД наверняка сулит новые возможности конвертирования на предприятиях Госкомоборонпрома. По сведениям, которыми я располагаю, к деловому сотрудничеству с самофинансируемой системой УВД склоняется главнокомандующий войсками противовоздушной обороны генерал-полковник авиации В. Прудников, известный как человек прогрессивных и независимых взглядов.

Это чрезвычайно важно: в развитых государствах мира УВД адаптировано к использованию ее технической базы в военное время для целей ПВО. Трудности, которые переживает сегодня российская противовоздушная оборона, общеизвестны. Известны и причины этих трудностей — тощий бюджет. Сотрудничество с корпорацией, будь она создана, в определенной степени позволило бы поддерживать на должном уровне часть общих технических средств, необходимых для осуществления УВД и контроля за воздушным пространством. При этом, как подчеркивают специалисты, речь могла бы идти о стимулировании производства отечественных радиотехнических средств, а не о закупке заграничных, что для безопасности государства — решающий фактор. К идеи все более тесного взаимодействия с Росаэронавигацией (опять же по моей информации) склоняется и Главком BBC генерал-полковник авиации Петр Деникин. Пока это, правда, лишь личностный уровень отношений. Но и это немало.

Традиционное противостояние между военной и гражданской авиацией — плохо. Но еще хуже то, что его порождает. А именно: правовая трясина. Военные имеют на воздушное пространство юридические права, но не имеют денег. Предприятия Росаэронавигации, осуществляющие УВД на 90 процентах воздушного пространства страны и работающие на принципе самофинансирования, имеют средства, но не имеют юридических прав. Росаэронавигация — одно из подразделений федерального органа исполнительной власти. Средства, заработанные Аэронавигацией, хоть и разрешено тратить по своему

усмотрению, но все же их можно и забрать. Это отлично знают те, кто не устает посыпать на чужие деньги.

И так, большинство специалистов и администраторов убеждены: положение можно нормализовать, только создав госкорпорацию УВД. Корпорацию, представляющую государство, но работающую на коммерческой основе, т.е. на основе законов частного права. (Опасения насчет излишней монополизации при этом небоснованы: экономическая целесообразность ведет не к монополизму, а к нормальной конкурентной борьбе. «Задирать» тарифы просто невыгодно). Наблюдательный совет Корпорации — руководство Минобороны, Минтранса, BBC, ПВО, ФСБ, Госкомимущества, Госкомоборонпрома, Департамента воздушного транспорта и др. То есть все пользователи воздушного пространства России. Это и станет главным согласительным фактором: общее дело примиряет всех — военных и гражданских, верующих и атеистов, властолюбивых и тех, кто над властью иронизирует.

Особое мнение

Теперь — о единственном в своем роде письме в редакцию профессора А. Задорожного, цитатой из которого я начал свой обзор.

А. Задорожный — один из идеологов единой системы УВД СССР (ЕС). В свое время он возглавлял военный сектор созданного по решению правительства НИИ. По мнению специалистов, заслуги профессора в деле развития ЕС бесспорны. Идеи Задорожного были в те годы прогрессивными, а действия — новаторскими. С 1985 года Задорожный в системе УВД не работает. В чем его сегодняшняя позиция? Из письма она не ясна. Попытка присписать автору статьи антиармейские взгляды — несерьезна. Попытка доказать, что система УВД в настоящем ее виде и есть образец — несомнена. Наконец, попытка затеять историографический диспут на тему об УВД — неэффективна, ибо длиться может до бесчувствия. Тем не менее, неприятне статья — святое право любого. Поскольку такое письмо, повторю — единственное, оставить его без внимания я не мог.

Виноватых не будет

Жизнь требует действий и компромиссов. Как очень точно написал коллега А. Задорожного генерал-майор авиации в запасе А. Петров: «...Отдельные расхождения позиций и реалий гражданских и военных органов УВД не должны в конечном счете препятствовать прогрессу, интеграции и гармонизации про исходящих процессов».

Будем надеяться, что гармонизация произойдет. Иначе к извечной заботе неба — принимать наши отлетающие души, неизбежно прибавится другая: терпеть наши громкие авиационные скандалы. Терпеть до тех пор, пока не замрет последний изношенный локатор УВД и самолеты взлетать уже не смогут. Но, как это и водится на Руси, найти виновного в последнем вздохе некогда великой авиации окажется невозможным. Разве что журналиста: он ведь говорил — так будет. Значит, виноват.

Статья: «Опасное сближение, или о том, что же угрожает безопасности воздушного движения в России»

в газете «Красная Звезда» от 16 мая 1995 года

Автор: Генерал-майор авиации в отставке Алексей Задорожный, профессор, вице-президент Российского общественного института навигации

B

Точка зрения

последнее время неоднократно слышу утверждения, будто бы большой угрозы безопасности воздушного движения в России, чем военная авиация, не существует. Что история Единой системы управления воздушным движением (ЕС УВД) - это история авиакатастроф. Что военное ведомство, претендующее на роль единственного хозяина неба страны, не готово к этой миссии... Если и другие упреки, оставленные без внимания которые как человек, стоявший у истоков создания ЕС УВД и длительное время имевшийший ее развитие, не имеют права.

Впервые необходимость создания прообраза Единой системы управления воздушным движением СССР была научно обоснована головными институтами МО (ВВС), МГА, МАП, МРП в 1965 году. Но до юхновской катастрофы (1969 г.), когда столкнулись военный и гражданский самолеты, эта идея не находила понимания в руководящих инстанциях. Как говорится, не было бы счастья, да несчастье помогло.

Дело свинулось с мертвой точки, но вскоре вновь перешло в разряд «виялотских» процессов. В 1972 году повторяется трагедия: при заходе на посадку в Шереметьеве терпит катастрофу Ил-62. В 1973 году ЕС УВД СССР была-таки создана и к 1982 году, пройдя три этапа становления, окончательно сформирована как межведомственная. С той поры и работают военные и гражданские диспетчеры на единой информационной базе.

Оценка эффективности функционирования ЕС УВД показывает, что в 1985 году (по сравнению с 1972-м) количество предпосылок к летным происшествиям, возникшим по причинам УВД, уменьшилось на порядок, хотя продолжалась международных воздушных

трасс увеличилась примерно на 40 тыс. км, а внутрисоюзных - более чем на 100 тыс. км. Использование спрямленных маршрутов, а также маршрутов «выходного дня» дало возможность гражданской авиации ежегодно (после 1978 г.) экономить до 30 тысяч тонн авиатоплива, продлить жизнь, вводимых ограничений на полеты ГА сократилась со 180 тысяч часов в 1972 году до 7 тысяч в 1985-м. Как видим, ЕС УВД СССР существенно улучшила показатели безопасности и экономичности воздушного движения, хотя катастрофы, связанные со столкновениями самолетов в воздухе, случались и впоследствии.

Но стоит ли во всех смертных грехах обвинять только военное ведомство? Ведь ошибаются как военные, так и гражданские диспетчеры. Так, например, в 1993 году по вине последних произошло опасное сближение Боинга-747 и Ту-154 в воздушном пространстве Вологодского районного центра (РЦ) УВД, для сближения в воздушном пространстве С.-Петербургского РЦ, сближение двух Боингов-747 в воздушном пространстве Хабаровского РЦ. ВВС начиная с 1973 года целевым назначением финансирует разработку перспективных автоматизированных систем (АС) УВД при согласованном с МГА долевом участии. В 1995 году на это запланировано выделить 6 млрд. рублей и 1 млрд. рублей для финансирования научно-исследовательских работ. Кроме того, ряд технических средств, принадлежащих Минобороны (ВВС, ПВО), используется гражданскими диспетчерами без каких-либо компенсационных расчетов. Так, например, Правительством РФ в 1994 году было принято решение об использовании для УВД части РЛС ПВО в качестве средств «двойного назначения».

Сегодня во главе ЕС УВД РФ находится Межведомственная комиссия по использованию воздушного пространства (ИВП) и УВД. В ее состав входят руководящие представители более трех десятков различных министерств, ведомств

и организаций. Фактически комиссия, председателем которой является главком ВВС, организует и реализует установленный в стране порядок рассмотрения и оформления предложений различных ведомств, занимающихся в том или ином использовании воздушного пространства.

Сейчас эту процедуру используют военные, поскольку у них есть все необходимые исходные данные и соответствующие органы. Стоит ли разрушать отложенный механизм?

«Назнай». Министерство обороны, военных летчиков главными виновниками всех бед ЕС УВД и ратуя за передачу его в ведение Министерства обороны, то есть виновника предательства, не в меру ретивые авторы смело переключают вопросу приватизации средств и органов УВД. А не мешало бы для начала подсчитать суммы аэронавигационных сборов и потребительские расходы на содержание и развитие системы УВД. Сделав это, видишь, что без государственных дотаций система существовать не сможет.

Между тем есть немало других серьезных вопросов, связанных с совершенствованием ЕС УВД и с обеспечением безопасности полетов, о которых не говорить - кричать впору. Так, например, из Минтранса в Минобороны поступил вариант исправленного и доработанного гражданскими специалистами «Воздушного кодекса России», в котором практически полностью отсутствуют определения и нормативы, относящиеся как к использованию воздушного пространства, так и к системе УВД.

До сих пор правительством не утвержденна программа совершенствования ЕС УВД РФ на ближайшее будущее и последующую перспективу, что затрудняет финансирование проектов и модернизацию системы.

Самолет обречен, если за штурвал дергают все

Отпустив гражданскую авиацию "на заработки", государство утратило контроль над отраслью.

Президент Борис Ельцин, изучив обращение 35 российских авиапредприятий, поручил премьеру Виктору Черномырдину разобраться в ситуации с гражданской авиацией. Характеризуя нынешнюю структуру государственного управления отраслью как неэффективную и расточительную, руководители компаний предлагают покончить с многофункциональным воздушным транспортом, создать единый федеральный орган, наделенный всеми полномочиями.

С июля минувшего года, через полгода после трагедии с иркутским Ту-154 и через три месяца после катастрофы российского А-310 под Междуреческим, тысячи отечественных и иностранных "бортов" стали пролетать над Вологодчиной с вопиющим нарушением одной из краеугольных заповедей гражданской авиации. Освященное документами ИКАО, правило категорически запрещает полеты без поискового и аварийно-спасательного обеспечения. Самолет не вправе появиться в пространстве, где наземные службы не держат в полной и постоянной готовности технику и обученный персонал для поиска терпящего бедствия летательного аппарата и спасения находящихся в нем людей.

Вольница в зоне ответственности Вологодского авиапредприятия длилась почти четыре месяца. В среднем район пролетают ежесуточно не менее 60 иностранных и около 200 воздушных судов РФ, но никто из их пилотов даже не подозревал, что, случись беда, им мало чем сможет помочь "земля".

Не знали о собственном нарушении и авиакомпании, обязанные, по тем же правилам ИКАО, отменять пролегающие над Вологдой рейсы. Их попросту не известили о неготовности поисковиков и спасателей, но вины в том вологодцев нет. Прекратив для транзитных рейсов аварийное дежурство, местные авиаторы уведомили о своем решении центр управления воздушным движением "Росаэронавигации". И попросили довести информацию "доинтересованных организаций, ведомств, авиакомпаний". До адресатов сообщение не дошло.

Случай этот общественной огласки не получил, хотя служебного расследования удостоился. Скандал докатился до высших коридоров власти, и в августе того же года заместитель премьера Олег Сосковец поручает Минтрансу России "нормализовать работу Вологодского авиапредприятия". Минтранс "спускает" вопрос своему Департаменту воздушного транспорта. Тот, в свою очередь, пытается призвать к порядку главное диспетчерское ведомство —

"Росаэронавигацию". Понятное дело, безуспешно, ибо оно, входя в состав того же Минтранса, Департаменту не подчиняется.

Корень конфликтов вологодцев и их коллег из других российских авиапредприятий с "Росаэронавигацией" — в деньгах. Точнее, в их отсутствии. И в нежелании делиться средствами, в том числе валютными, полученными диспетчерами от пользователей воздушного пространства РФ именно за поисково-спасательные работы.

Ситуация, согласитесь, любопытная. Государственное ведомство, получившее от страны право распоряжаться ее воздушным пространством, взаимает со всех в нем летающих по полному и, надо сказать, произвольному прейскуранту. Гарантированные же "Росаэронавигацией" поиск и спасение обязаны проводить не она, а службы авиапредприятий, которым ни то хозяева неба не дают и рубля. На какие же средства сдержать круглосуточно дежурящие самолеты, вертолеты, экипажи, отвлекаемые от основной, приносящей прибыль работы? Правильно: либо себе в убыток, либо взвинчивая и без того астрономические тарифы на пассажирские и грузовые перевозки.

У "Росаэронавигации" — свои, тоже понятные проблемы. Ей поручено модернизировать многосложное и дорогое наземное хозяйство для надежной проводки всех "бортов" по всей территории России. И где взять деньги, если, как признается в журнале "Авиакомпания" первый зампред ведомства, вместо обещанных в 1994-м 86 бюджетных миллиардов получено лишь 23? Выход национализированной дочери авиакомпаний, в виде сбора за аэропортовское обслуживание. Вопреки установленным Минтрансом РФ 6–7 процентам, из авиафирм выколачивают по 10–12. Нет и сколько-нибудь типовых для всей страны тарифов на так называемые аэропортовые сборы.

Беда, однако, не столько в произволе одной из командующих гражданской авиации структур (не согласен с тарифом — взлет, полет и посылка запрещаю!), сколько в том, что "Росаэронавигация" и еще семь ведомств, выступающих от имени государства, вовсе не образуют стройную пирамиду власти с полномочным и компетентным органом наверху. Помимо навигационного командования, отраслью руководят: Министерство транспорта РФ; входящий в его состав Департамент воздушного транспорта (ДВТ); Межгосударственный авиационный комитет (орган

СНГ); Российской транспортной инспекции Минтранса; Межведомственная комиссия по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением; Генеральная дирекция по модернизации единой системы организации воздушного пространства и управлению воздушным пространством; региональные управления воздушного транспорта (в 18 регионах страны)... Добавьте к этому административный аппарат Минтранса, "курирующий" вместе с ДВТ авиационную сферу... Общий персонал названных ведомств уже вчетверо превзошел кадровый состав бывшего Министерства гражданской авиации СССР, хотя из общего количества работников выпал огромный пласт хозяйственного руководства отраслью.

Поскольку так и не принятый пока Воздушный кодекс России не поясняет авиаторам, "кто есть кто" в громоздкой начальственной иерархии, им приходится либо козырять всем, либо... никому. Многочисленные суть отсутствие власти, что наглядно иллюстрирует вологодская история, вынуло проявившая свою волю "Росаэронавигации", беззащитность авиапредприятий, беспомощность департамента, попустительство Минтранса и, самое главное, — рискованность любого нашего полета на российских крыльях.

По отечественной традиции потерявшие веру авиационные "низы" обратились с членитой просьбой к президенту. С коммерсией, пишут руководители компаний, разберемся, грехи наши, сами. Избавь, родимый, от наших глаз, отмени лукавые поборы, назначь над нами одного, пускай строгого, но понимающего начальника. Иначе срам на наши головы, позор державе, если авиалишишки твои, государь, на кулачках решают, как недавно стало, кому легли чартерных пассажиров в какую-то там Марсель...

Президент, как отмечено, высказал понимание проблемы, отправив обращение авиаторов премьеру. Вологодцы же, не дождавшись от властей решения своего вопроса, отменили с 13 апреля ночное дежурство поисково-спасательных воздушных судов. Еще одна, красноречивая, на мой взгляд, деталь: обширные недавно коридоры "Росаэронавигации" на четвертом этаже здания бывшего МГА быстро обретают ныне роскошный, явно нездешний вид богатого преуспевающего предприятия.

Игорь АНДРЕЕВ

Monopoly may take over air traffic control

By Simon Saradzhyan
The Moscow Tribune

Despite dogged resistance, the Russian armed forces may have to surrender their home-land's skies to a commercial venture as early as in 1996, senior air force officers told *The Moscow Tribune* earlier this week.

If the federal government officially endorses a costly plan of major restructuring advocated by a powerful civil lobby, a huge monopoly will assume total control of all air traffic over Russia, including military traffic, said Colonel Andrei Baranovsky of the Russian Defence Ministry's Directorate on the Use of Airspace and the Control of Air Traffic (UACAT).

The plan is advocated by UACAT's two civil counterparts: the Russian Air Navigation Agency (Rosacronavigatsia) and the Transportation Ministry's Civil Aviation Department (DVT). Rosacronavigatsia experts envision a monopoly in the form of a joint-stock commercial corporation, the shares of which will be owned by civil state organisations.

This structure is more suitable for the proposed monopoly than any other plans analysed by Rosacronavigatsia's leading research institute, NII Gosacronavigatsia, for a number of air safety and financial reasons.

Among its fiscal advantages, the institute highlighted the possibility that the would-be corporation and all of Russia's more than 130 air control centres — which would become its regional branches — could be self-sufficient in less than five years.

Moreover, the planned sole controller of air traffic would enable its owners "to draw in additional funds needed to develop and modernise the entire system of air traffic control (in Russia) by issuing additional shares or bonds," said one of NII Gosacronavigatsia's 1995 reports.

If created, the corporation will take control of the average 7,500 aircraft that fly daily in Russian skies, with as many as 600 of these planes simultaneously in the air, according to UACAT.

Headquartered near Moscow's defunct Frunze air field in the northwestern part of Moscow, UACAT commands some 2,500 military controllers who schedule and regulate air traffic all over Russia and control national airspace.

National airspace control overlaps almost entirely with civil controllers, according to Rosacronavigatsia and DVT. These two agencies employ some 7,000 controllers and insist that they can manage Russia's air traffic without UACAT from their own control centres, which form a vertically-integrated infrastructure parallel to UACAT's system of 128 regional, eight zone and one general air control centres.

According to NII Gosacronavigatsia, the planned corporation will direct all types of aircraft along 600,000 kilometres of air routes over 25 million square kilometres of our planet's surface, currently serviced by Russia's military and civil control systems.

De jure, these two systems form a single entity dubbed the

Unified System of Controlling Air Traffic, but de facto they control air traffic separately, coordinating their actions in the Russian skies, which civil controllers claim to be unfairly dominated by UACAT.

"It's the civil controllers who should be given priority in peacetime since that doesn't undermine Russia's defence," DVT chief Vadim Zaitsev told *The Moscow Tribune* earlier this month.

As of now, both civil and military branches of the unified control system are subordinate to the Inter-ministerial Committee on the Use of Airspace and Control of Air Traffic, which is traditionally headed by the chief of Russia's Air Force and reports directly to the government.

Both DVT and Rosacronavigatsia believe that such a structure privileges military controllers at the expense of their civil counterparts. Thus, the two civil agencies are wooing the federal authorities to set up a civil monopoly to control Russia's air traffic.

The government will issue its final verdict on the Rosacronavigatsia plan, which its supporters claim would become financially self-sufficient in less than five years, next March, according to the UACAT directorate.

Until then, UACAT officers stressed, the Russian military will probably remain the chief controller of national airspace. Despite recent reductions, the national armed forces still own 41 per cent of Russia's aircraft and 49 per cent of all control facilities. They also utilise air over 53 per cent of the country's territory.

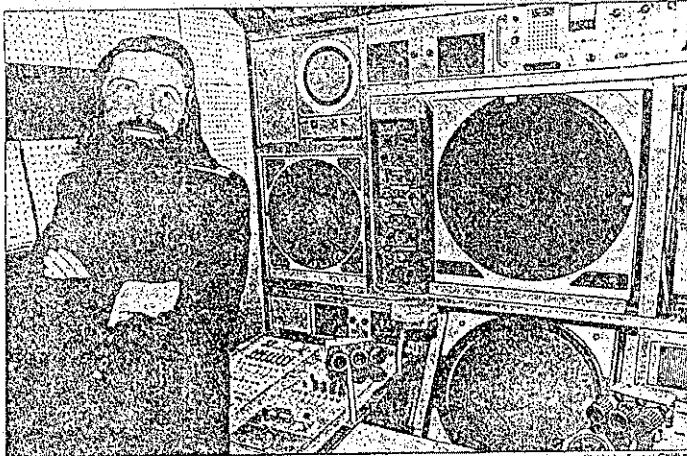
No matter what the government decides, Rosacronavigatsia has already courted several federal bodies, such as the State Property Committee, the Federal Security Service, and the Ministry of Foreign Affairs to support its plan for a fiscally self-sufficient national system of air traffic control.

The idea has won approval from even those who should be pro-military, such as Colonel General Mikhail Kolesnikov, chief of the General Staff.

Several other senior officials also endorsed the idea earlier this year, despite the fact that Rosacronavigatsia failed to elaborate on its proposal to create a corporation that is "a very sensitive issue for Russia's air and general security," UACAT's Baranovsky said, "putting it mildly."

Nikolai Matyshev, head of the Centre for Presidential Programmes, not only threw his personal weight behind the idea, but also appealed to President Boris Yeltsin earlier this year to consider the immediate formation of the monopoly, despite the fact that Rosacronavigatsia lobbyists failed to enclose even a draft charter of the venture with their official proposal, Baranovsky said.

However, they remembered to enclose a draft of the presidential decree ready for signing and a brief feasibility report saying that all of the would-be corporation's would-be revenues should be allocated solely



A veteran of Russia's civil air control system poses at the Bykovo airport's navigation facility.

to meet its corporate goals, according to the UACAT directorate.

But Yeltsin refused to officially endorse such an incomplete proposal, according to UACAT officers.

Instead, the president wrote a brief note to Premier Viktor Chernomyrdin praising the idea as a "new method of using Russia's air transport," but warning of possible "serious material problems." The note said a thorough calculation of costs should be made before the federal government rules on the plan, which it is estimated will cost millions to implement, but may bring, according to Rosacronavigatsia, enough long-term profits to cover all expenses.

Even without major innovations and modernisation of the existing air control facilities, the planned giant will be able to take Russia's air control system off the long list of recipients of federal subsidies, according to Rosacronavigatsia's deputy chief Nikolai Zobov.

Moreover, the venture, if it received proper authorisation and adequate funding, would open 22 new trans-polar and trans-Siberian routes establishing convenient links among South Asia, Europe and North America. These routes would take in some \$450 million in fees every year, in addition to the annual average of more than \$100 million currently collected by civil controllers, Zobov told *The Moscow Tribune* last week.

Zobov said the planned routes could generate even more while retaining the current fee — some \$56 per 100 km — if "all necessary control equipment is installed and a effective mechanism of collecting fees is built."

Yet, no matter who supports the idea and why, it still remains to be seen whether the military's withdrawal from controlling air traffic may "lead to loss of operational command of military units," Baranovsky said.

Therefore, "the Russians skies should and will remain ours," UACAT chief Major General Boris Kushneruk told *The Moscow Tribune*.

The military chief blasted

the civil air traffic control lobby for instigating a smear campaign against the Russian military's air traffic controllers.

As part of this campaign, the UACAT officers said, *Izvestia* has published several controversial stories on its front page with such headlines as "How Russia's Skies Are Being Torn Apart," which criticised the present system of air traffic control as ineffective and attacked the Air Force for opposing changes.

As a result of this campaign, Russia's military air controllers have come to feel "like a pack of wolves who have been cornered," complained Colonel Mikhail Kisilov, deputy chief of the embattled Defence Ministry directorate.

BOTH Kisilov and other UACAT officers called for a more thorough analysis of the security and pure economic aspects of the proposal before its implementation. The air force officers cited the US Federal Aviation Agency (FAA), which has undergone 25 reformations in the past 10 years.

The US authorities consider the Federal Aviation Administration (FAA) far from the perfect air-traffic controller, but prefer to continue merely observing the popular option of setting up a monopolist corporation like those already functioning in such nations as Switzerland and Germany.

Unlike these prospering nations, Russia has at least one fiscal problem: it will surely have to face after establishing such a monopoly, according to UACAT's chief legal expert, Lieutenant Colonel Andrei Dussek.

Dussek said that Russia's cash-strapped military will simply not be able to "afford" paying multi-million dollar bills which the corporation would charge for navigating air force planes. Even in Germany, where there is much less airspace to control, national armed forces had to pay as much as DM202.5 million (\$140.6 million) in fees last year to Deutsche Flugsicherung GmbH, Germany's air control monopolist.

Dussek also said his directorate is very concerned about the would-be corporation's status as a joint stock company.

"This company is envisioned as a commercial venture functioning in accordance with private-sector law, and we

dilemma of who should be given priority in using civil or military air controllers," according to Zaitsev.

Neither civil nor military enjoyed any official priority in matters of air control above Russia and other Soviet republics less than three decades ago. The Soviet government established a single system of air traffic control only in 1973 after a series of air catastrophes caused by lack of coordination between civil and military traffic controllers. In one particularly horrible accident, an Air Force plane collided with a passenger carrier in the Moscow region's skies in 1969, killing dozens.

The civil and military sides reportedly failed to agree on who should be given superiority in the Russian skies until the inter-department committee was established in 1983 to coordinate the two branches, which were united into a single system legally but controlled traffic separately in practice.

By that time, the government had also enacted new flight regulations to give civil passenger aircraft priority above military planes in peacetime. The regulations also required military controllers to brief their civil counterparts on every military flight at least one hour before departure, a procedure which they almost always follow, but have at times neglected.

In one case, an air force jet fell out of the clouds near a TU-154 and practised attacking this passenger plane for six minutes, watched by the carrier's panicking crew and passengers.

"We do admit that such things occur now and then, but they come as a result of one or another serviceman's ignorance of regulations, not as a result of systematic fault," Baranovsky said.

However, it is such abuses on the military's part that civil lobbyists take advantage of to persuade the government to create a civil air control monopoly in exchange for a promise of almost \$0.5 billion in additional profits.

AES
Transportation & Distribution

**Worldwide
Airfreight Service**

▲ Export and Import Facilities
▲ No Weight, Size or Value
Restrictions
▲ Door-to-Door Service
Available

TEL./FAX: 153-0111,
153-0141

УПРАВЛЕНИЕ ВОЗДУШНЫМ ДВИЖЕНИЕМ: ВОЗМОЖНА МОНОПОЛИЯ

*Simon Saradzhyan. Monopoly may take over air traffic control.
"The Moscow Tribune", Thursday, December 7, 1995*

По мнению старших офицеров BBC, высказанному корреспонденту "The Moscow Tribune" в начале этой недели, российским Вооруженным Силам, несмотря на их упорное сопротивление, возможно придется уступить отечественное воздушное пространство коммерческому предприятию уже в начале 1996г.

Если федеральное правительство официально одобрит дорогостоящий план коренной структурной перестройки, поддерживаемый влиятельным гражданским лобби, гигантская монополия полностью возьмет на себя управление всем воздушным движением над территорией России, включая полеты военной авиации, сказал полковник А.Барановский, представитель Управления по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением министерства обороны Российской Федерации (ИВП и УВД МО РФ).

План поддерживают две гражданские организации - оппоненты Управления по ИВП и УВД МО РФ: Российское аэронавигационное агентство (Росаэронавигация) и департамент воздушного транспорта (ДВТ) министерства транспорта.

Экспертам Росаэронавигации монополия представляется в форме совместной коммерческой корпорации, долевыми участниками которой будут выступать гражданские государственные организации.

Такая структура в большей степени подходит для предлагаемой монополии в сравнении с другими планами, рассмотренными ведущим исследовательским институтом Росаэронавигации - ГосНИИ "Аэронавигация" - по ряду причин, учитывающих безопасность полетов и финансирование.

Среди финансовых преимуществ данной идеи специалисты института подчеркнули, что такая корпорация, а также более 130 центров УВД по всей России, которые станут ее региональными подразделениями, смогут стать самоокупаемыми менее, чем через пять лет.

Более того, предусмотренный данным планом единственный диспетчер воздушного движения будет способствовать тому, чтобы владельцы корпорации "привлекали дополнительные средства, необходимые для развития и модернизации всей системы управления воздушным движением (в России), посредством выпуска дополнительных акций и облигаций", сказано в одном из отчетов ГосНИИ "Аэронавигация" за 1995 год.

Если данная корпорация будет создана, то она сможет осуществлять управление в среднем 7500 воздушными судами в день в воздушном пространстве России, причем одновременно под управлением будет находиться 600 воздушных судов, считают в Управлении по ИВП и УВД

МО РФ. Управление по ИВП и УВД МО РФ, которое находится в северо-западной части Москвы рядом с неиспользуемым аэродромом им. Фрунзе, руководит работой 2500 военных диспетчеров, которые планируют и регулируют воздушное движение над всей территорией России и контролируют национальное воздушное пространство.

Как считают в Росаэронавигации и ДВТ, контроль над национальным воздушным пространством почти полностью осуществляется гражданскими диспетчерами. Эти два ведомства руководят работой 7000 диспетчеров и настаивают на том, что они могут управлять воздушным движением в воздушном пространстве России без Управления по ИВП и УВД МО РФ со своих собственных центров управления, объединенных в вертикально интегрированную инфраструктуру, параллельную системе Управления по ИВП и УВД МО РФ, состоящей из 128 районных, 8 зональных и одного главного центра УВД.

По мнению специалистов ГосНИИ "Аэронавигация", планируемая к созданию корпорация будет управлять всеми типами самолетов на всех 600 000 км воздушных трасс над 25 млн.квадратных километров нашей планеты, что в настоящее время осуществляется Российскими военными и гражданскими системами управления.

Де-юре, эти две системы представляют из себя единое целое под названием Единая система управления воздушным движением, но, де-факто, они управляют воздушным движением раздельно, координируя свои действия в Российском небе, в котором, по мнению гражданских диспетчеров, несправедливо господствует Управление по ИВП и УВД МО РФ.

"Именно гражданским диспетчерам должен быть отдан приоритет в мирное время, так как это не подрывает обороноспособность России", - сказал глава ДВТ В.Замотин корреспонденту "The Moscow Tribune" в начале декабря.

Теперешнее же положение дел таково, что как гражданская, так и военная часть Единой системы УВД подчиняются Межведомственной комиссии по ИВП и УВД, традиционно возглавляемой Главнокомандующим Российскими BBC и отчитывающейся непосредственно перед правительством.

Как ДВТ, так и Росаэронавигация полагают, что такая структура дает привилегии военным диспетчерам за счет их гражданских коллег. Следовательно, эти два гражданские ведомства добиваются от федеральных властей установления гражданской монополии на управление воздушным движением в России.

По мнению руководства Управления по ИВП и УВД МО РФ, в марте 1996 года правительство вынесет свой окончательный вердикт на план Росаэронавигации, который, по мнению его сторонников, обеспечит самоокупаемость системы в течение пяти лет.

До этого срока, подчеркнули офицеры Управления по ИВП и УВД МО РФ, российским военным диспетчерам будет принадлежать приоритет в вопросах контроля над национальным воздушным пространством. Несмотря на недавно прошедшие сокращения, российским Вооруженным Силам по-прежнему принадлежит 41% российского самолетного парка и

49% всех средств управления воздушным движением. Также в их ведении находится 53% воздушного пространства над территорией России.

Вне зависимости от того, какое решение будет принято правительством, Росаэронавигация уже привлекла на свою сторону некоторые федеральные структуры, такие как Госкомимущество, Федеральная служба безопасности и министерство иностранных дел, для поддержки своего плана по созданию самоокупаемой национальной системы УВД.

Эта идея получила поддержку даже у тех, кто должен был бы быть настроен в пользу военных, как, например, начальник Генерального штаба генерал-полковник М.Колесников.

Некоторые другие высокие официальные лица ранее в этом году также высказали одобрение данного плана, несмотря на тот факт, что Росаэронавигация не сумела детально разработать свое собственное предложение по созданию корпорации. По мнению полковника Барановского (Управление по ИВП и УВД МО РФ), создание корпорации является, "мягко говоря", "весьма спорным вопросом в деле безопасности полетов и общей безопасности России".

Н. Малышев, глава Центра президентских программ, не только собственным авторитетом поддержал идею создания корпорации, но и в начале текущего года апеллировал к Президенту Б.Ельцину о рассмотрении возможности немедленного создания монополии, несмотря на тот факт, что лоббисты из Росаэронавигации не смогли представить даже проект программы данного предприятия в своем официальном предложении, сказал Барановский.

Однако они не упустили возможность представить проект президентского Указа для его подписания, а также короткий прогностический доклад, согласно которому все будущие доходы будущей корпорации должны быть направлены исключительно на достижение корпоративных целей, сообщают представители Управления по ИВП и УВД МО РФ.

Однако, как сказали офицеры этой организации, Ельцин отказался официально одобрить такое недоработанное предложение.

Вместо этого Президент написал короткую записку премьер-министру В.Черномырдину с похвальным отзывом об этой идеи как о "новом методе использования российского воздушного транспорта", но с предупреждением о возможных "серьезных материальных проблемах". В записке говорилось о необходимости проведения тщательного подсчета затрат перед тем, как федеральное правительство утвердит план, который, по подсчетам, потребует миллионы на его осуществление, но может принести, по оценкам Росаэронавигации, долговременный доход, покрывающий все расходы.

Даже без серьезных нововведений и модернизации существующего оборудования УВД планируемый гигант сможет вывести российскую систему УВД из длинного списка получателей федеральных субсидий, считает заместитель главы Росаэронавигации Н.Зобов.

Более того, предприятие, если оно получит должные полномочия и необходимое финансирование, откроет 22 новых трансполярных и

транссибирских маршрута, которые позволяют установить удобное сообщение между Южной Азией, Европой и Северной Америкой. Эти маршруты добавят еще 450 млн. долларов к ежегодным сборам в 100 млн. долларов, собираемым гражданскими диспетчерами, сообщил Зобов на прошлой неделе корреспонденту газеты.

Зобов также сказал, что планируемые маршруты позволяют получать даже большую сумму сборов при сохранении теперешней ставки - 56 долларов за 100 км, если "будет установлено все необходимое оборудование для управления полетами и создан эффективный механизм по взиманию сборов".

Однако не важно, кто и почему поддерживает идею, поскольку ее все равно следует продолжать рассматривать с той точки зрения, что удаление военных из УВД может "привести к потере оперативного управления войсками", сказал Бараповский.

Следовательно, "российское небо должно остаться и останется нашим", сказал начальник Управления по ИВП и УВД МО РФ генерал-майор Б.Кушнерук.

Он осудил лобби гражданского УВД за раздувание бесчестной кампании против российских военных диспетчеров УВД.

В рамках этой кампании, как говорят офицеры Управления по ИВП и УВД МО РФ, газета "Известия" опубликовала на первой странице несколько дискуссионных статей, например статью с таким заголовком: "Как разрывают небо России", которые критикуют сегодняшнюю систему управления воздушным движением, считая ее неэффективной, и содержат нападки на ВВС, считая их противником перемен.

В результате этой кампании российские военные диспетчеры стали чувствовать себя как "стая загнанных волков", отметил с сожалением полковник М.Кизилов, заместитель начальника Управления по ИВП и УВД МО РФ.

Как Кизилов, так и другие офицеры этой организации призвали к тому, чтобы был проведен тщательный анализ предложенной программы как с точки зрения безопасности, так и с чисто экономической прежде, чем ее будут внедрять. В качестве примера офицеры ВВС ссылались на Федеральное авиационное управление (ФАУ) США, которое претерпело 25 реформаций за последние 10 лет.

Власти США считают ФАУ далеким от совершенства в вопросах УВД, однако предпочитают продолжать всего лишь рассматривать популярную идею о необходимости создания корпорации-монополиста, как, например, корпорации, уже функционирующие в Швейцарии и Германии.

В отличие от этих процветающих стран, Россия неизбежно столкнется по меньшей мере с одной финансовой проблемой, если будет создана предложенная монополия, считает подполковник А.Дюссек, юридический эксперт начальника Управления по ИВП и УВД МО РФ.

Он отметил, что страдающее от нехватки денег военное ведомство окажется просто не в состоянии "позволить себе" оплачивать многомиллионные долларовые счета, которые корпорация будет выставлять за аэронавигационное обслуживание самолетов ВВС. Даже в

Германии, контролируемое воздушное пространство которой намного меньше, чем в России, национальные вооруженные силы в прошлом году должны были заплатить 202,5 млн. DM (140,6 млн. долларов) предприятию DFS (Deutsche Flugsicherung GmbH) - германскому монополисту в области УВД.

Дюссек также сказал, что его руководство очень обеспокоено статусом будущей корпорации как совместного предприятия.

"Эта компания задумана как коммерческое предприятие, функционирующее в соответствии с законами частного сектора, а мы возражаем против этого", - сказал он. В Управлении по ИВП и УВД МО РФ считают, что даже предложение Росаэронавигации о том, что высший военный руководитель должен занимать пост президента этой компании, не снимет с повестки дня нашу обеспокоенность уже имеющим место ослаблением потенциала ПВО России.

Однако, несмотря на все свои предупреждения и возражения, российские военные могут все же уступить свой приоритет в УВД при условии, что Росаэронавигация детально проработает свой план, считает Барановский.

"Мы не оказываем слепого сопротивления идеи создания самоокупаемой системы УВД. ... Мы согласимся одобрить план только в том случае, если будет подготовлен конструктивный отчет о финансовой и административной осуществимости данного проекта с учетом, кроме того, и аспектов безопасности", - сказал Барановский.

Не важно, что будет контролировать эта корпорация, Управление по ИВП и УВД МО РФ не отдаст свои стратегические функции по координации и планированию воздушного движения в России, считает руководитель Управления по ИВП и УВД МО РФ генерал-майор Кушнерук.

Никто из гражданских конкурентов руководства Управления по ИВП и УВД МО РФ не горит желанием возложить на себя эти функции. Они в большей степени озабочены "дilemmой, кому будет отдан приоритет в использовании гражданских или военных диспетчеров УВД", считает Замотин.

Менее чем три десятилетия назад приоритет в УВД над территорией России и других советских республик официально не принадлежал ни военным, ни гражданским. Советское правительство установило единую систему управления воздушным движением лишь в 1973 году после целого ряда авиакатастроф, вызванных отсутствием координации между гражданскими и военными диспетчерами УВД. В одной, особенно ужасной катастрофе, произошедшей в 1969 году в Московской зоне, самолет ВВС столкнулся в воздухе с пассажирским самолетом, при этом погибли десятки людей.

Как рассказывают, гражданские и военные не смогли прийти к соглашению о том, кому должно быть отдано превосходство в российском небе до того момента, когда в 1983 году была создана межведомственная комиссия для координации работы военных и гражданских диспетчеров, которые юридически были объединены в единую систему, но на практике осуществляли УВД раздельно.

К тому времени правительство также утвердило новые правила полетов, предусматривавшие приоритет гражданских пассажирских самолетов перед военными самолетами в мирное время. В правилах также содержалось требование о том, чтобы военные диспетчеры уведомляли своих гражданских коллег о каждом военном вылете не менее, чем за час до вылета, - процедура, которой они почти всегда следовали, но которую время от времени не соблюдали.

В одном из таких случаев реактивный самолет ВВС вышел из облачности рядом с пассажирским Ту-154 и в течение шести минут осуществлял боевое маневрирование на этот самолет, экипаж и пассажиры которого в панике наблюдали за его атаками.

"Мы признаем, что такое происходит время от времени, но это является следствием того, что диспетчеры не знают те или иные положения правил полетов, а не результатом систематической ошибки", - сказал Барановский.

Несмотря на это, военных оскорбляет тот факт, что гражданское лобби достаточно успешно убеждает правительство в необходимости создания монополии в УВД в обмен на обещания 0,5 миллиарда долларов дополнительных доходов.

Статья: «Идет передел мирового авиарынка»

в газете «Известия» от 10 января 1996 года

Автор: Виталий Ефимов, Министр транспорта Российской Федерации
(извлечение)

«Известия» в последнее время опубликовали несколько статей, в которых резкой критике была подвергнута позиция Министерства транспорта России в вопросах организации и безопасности воздушного движения. Сегодня мы знакомим читателей с точкой зрения министра В. Ефимова, изложенной в его письме в редакцию.

Идет передел мирового авиарынка

Вопросы, поднимаемые разными авторами в газете «Известия» по проблемам и успехам гражданской авиации и управления воздушного движения (УВД), это только часть айсберга, та часть, которая очень хорошо видна каждому гражданину, пользующемуся услугами российских авиакомпаний и авиасистем. И именно используя эту доступную всем часть проблемы, и пытаются через общественность, да и через парламент и правительство РФ, решить другую проблему — проблему авиационной промышленности России, а гражданская авиация и УВД — базовые точки, через которые желают разделаться именно с авиационной промышленностью.

Поскольку рынок авиапассажиров определяет рынок авиапромышленности, в этой связи конкурсная борьба за авиапромышленность решается именно от исхода конкурентной борьбы за авиапассажира.

Стран, производящих всю гамму гражданской и военной авиатехники, всего две: Россия и США, а также «Аэробус индустрис» — консорциум европейских стран. В России с этой отраслью связано 2 млн. рабочих мест, требующих самого высокого интеллектуального потенциала. Именно эта отрасль по своему техническому оснащению не уступает, а по научным и конструкторским разработкам в большинстве секторов опережает зарубежные страны.

Конкурентная борьба таких гигантов на мировом рынке корректируется на внешне и то не всегда, поскольку борьба идет за десятки миллиардов долларов и миллионы рабочих мест. К тому же авиационная промышленность определяет военный потенциал.

Попытались посредством фактов выстроить некоторую цепь как основу для выводов.

1. Почему именно последние два года развернулась мощная кампания против российских авиакомпаний? Дело в том, что отечественный авиакомплекс не только сумел в это тяжелое экономическое время разработать всю гамму конкурентоспособной авиационной техники, но часть сертифицировать и запустить в серийное производство. Именно в этот период отработали новые типы судов требуется рынок сбыта в своей стране, а следовательно, нужен пассажир, летающий российскими авиакомпаниями,

и, естественно, определенная проработка государства.

Именно в связи с реальным появлением новых конкурентоспособных российских лайнеров конкурсное основное направление в конкретной борьбе перенесли на гостиницу, именно ей пытаются доказать, что российская выкрадка опасна для жизни и здоровья, а средства УВД не способны обеспечить их безопасность.

Чтобы достичь возможности взвинчивающей практически бесконтрольно цены, предлагается акционерная корпорация с самостоятельными акционерными филиалами. В условиях сегодняшнего правового поля практически невозможно регулировать цены, поскольку, если государство регулирует цены акционерным компаниям, оно должно покрыть убытки за счет налогоплательщиков, ну и, второе, за долги «истец» может потребовать выставить корпорацию на аукцион, т.е. практически на первом этапе приватизируется воздушное пространство (средства управления), а на втором — могут быть созданы условия, при которых акционерная компания за долги по выплате кредитов может быть продана на аукционе.

Поскольку финансово-рыночная операция по изменению собственника российского неба (в связи с ее сложностью) займет несколько лет, выдвигают и пытаются проратить другую идею: срочно принять указ «Об открытом небе России».

Действительно, в аппарат президента РФ без ведома министра была подброшена такая идея, однако почему-то никто не приводит полной резолюции Б.Н.Ельшина.

2. «В.С.Черномырдину»
Это совершенно новый подход к использованию воздушного пространства России, важный в международном аспекте. При этом предвижу и серьезные материальные проблемы. Но надо все просчитать. Идею поддерживаю. Просшу действовать.

Конечно, разобрались, конечно, подсчитали, конечно, «прослезились», и теперь авторы «профессионалы» или отказываются от авторства, илистыливо говорят, что «бес попут». Бес ли? Только администрация России зарабатывает около 3,0–3,5 млрд. долларов.

«Открытое небо» — эту идею выдвинули авиакруги США при обсуждении на мировом авиационном сообществе. Однако, получили 100-

процентный отказ других стран, поскольку все понимают, что авиакомпании США в настоящее время способны подавить конкуренцию любых именных авиакомпаний, поскольку термин «Открытое небо» означает, что в российском небе будут летать, кто угодно и, куда угодно.

Пока это сдерживает 130 международных соглашений. Такова мировая практика.

Министерство разрабатывает законодательную, правовую, нормативную, технологическую базы и контролирует их выполнение всеми субъектами рынка независимо от форм собственности и принадлежности. Мы считаем, что можем внести в правительство РФ вопрос управления УВД к 31 марта 1996 года.

Бытует:

• Во-первых, не закончен сложный I этап выделения систем навигации из вымороженных в течение 70 лет в системы авиационных компаний и аэропортов систем навигации.

• Во-вторых, идет планомерная работа по переходу на II этап модернизации управления УВД.

• В-третьих, система уже переведена с 1994 г. на самофинансирование и самоокупаемость. Требуется одно — работать и зарабатывать, а работа в отличие от других секторов экономики у авиакомпаний есть.

Система на самоокупаемости и самофинансировании с 1994 года. Никто ни одной копейки из доходов Росавиации не берет. Зарабатывают. Задержки в зарплате есть. Но дай Бог, чтобы такая зарплата и задержки были у ткачей или работников ВЛК, да и в многих других отраслях. К тому же задержки, связанные с федеральными властями, составляют 0,5%.

Модернизировать систему тоже можно, если все не проездят. Если зарплату в 1996 году оставить 1,6 млн. руб. в месяц, то миллиардов 150–200 можно направить на модернизацию. А все вместе — и зарплату в 2,0–2,5 млн. руб. в среднем на каждого работающего, и 150–200 млрд. руб. на перевооружение российской гражданской авиации при любой географии выполнения функций.

Я — за высокий уровень зарплаты высококвалифицированным специалистам, но в пределах возможностей россиян оплачивать этот ответственный труд.

Статья: «Как это понимать генералы и министры?»

в газете «Известия» от 11 января 1996 года

Автор: Геннадий Бочаров, «Известия»

Высшие лица исполнительной власти

Воскресенье, 16 июля 1995 года. Президент Б. Ельцин знакомится с материалами, предоставленными руководителем Центра президентских программ Н. Малышевым. В докладной записке, сопровождающей документы, говорится: «На первом заседании Совета по научно-технической политике вы (Б. Ельцин. — Ред.) положительно отнеслись к идеи открытия воздушного пространства России для международных полетов... Открытие создаст благоприятные условия для конверсии предприятий оборонной промышленности, работающих в области спутниковых технологий, изменит аэронавигационную инфраструктуру мира... Для реализации этой сложной задачи целесообразно создать государственную корпорацию по управлению воздушным движением (УВД). Функционирующую на принципах самоуправления и самобюджетирования».

Как и положено в подобных случаях, в заключение Н. Малышев приводит список министерства и ведомств, поддерживающих суть предложения. Это Генеральный штаб Вооруженных сил Российской Федерации, ФСБ, Министерство обороны, Госкомимущество, МИД, Госкомоборонпром...

В перечне государственных учреждений нет Министерства транспорта. Это объяснимо: министр В. Ефимов — против. В своем письме во вчерашнем номере «Известий», послужившем ответом на многочисленные публикации нашей газеты о беспределе, творящемся в воздухе, Ефимов добавил к своему титулу еще одно звание: «гражданин России». Патриотизм привлечен в качестве неотразимого аргумента в профессиональном споре. В. Ефимов убежден: представленные для ознакомления президенту сообщения подброшены американцами. Что опасно для государства.

Президент Ельцин опасности не почувствовал. Согласился с идеей. Дал поручение премьер-министру В. Черномырдину: «Прошу действовать».

Фельдшерская служба доставила поручение и соответствующие документы из Центральной клинической больницы, где Ельцин находился на лечении, в Белый дом на набережной.

Второе письмо на ту же тему приходит В. Черномырдину от секретаря Совета безопасности РФ О. Лобова: «забоченный критической ситуацией, сложившейся в воздушном пространстве России, Лобов также считает целесообразным создание государственной корпорации УВД на принципах, обозначенных в докладной Н. Малышева».

19 июля. Три дня спустя после поручения Б. Ельцина. Из Белого дома уходят документы и сопроводительная записка В. Черномырдина: В. Б. Ефимову (Минтрансу) — основной адресат,

П. С. Грачеву (Минобороны), А. Е. Сафонову (ФСБ), А. В. Козыреву (МИД), В. К. Чубайсу (Госкомимущества), С. Г. Беляеву (Госкомимущества), В. А. Ковалеву (Министр). Текст: «Прошу рассмотреть в соответствии с поручением президента Российской Федерации и внести предложение с проектом ответа Б. Н. Ельцину».

Информация об одобрении главой государства радикального подхода к решению застарелых и болезненных проблем авиационной безопасности, интеграции России в мировое авиационное сообщество и реорганизации управления воздушным движением, как и выдержки из поручения премьеру, появляются в телевизионных программах и на страницах газет. Кроме того, «Известия» публикуют ряд высказываний губернаторов и администраций краев и областей, которые однозначно поддерживают идеи увеличения числа международных аэропортов и обустройства российского неба. Понимают: мощное развитие авиации — это мощный толчок в социально-экономическом развитии их регионов.

Руководители министерств и ведомств

Самые непримиримые оппоненты обозначенных идей — два министерства: транспорта и обороны. Интересы двух ведомств в борьбе за УВД страны неоднаковы. Военные, как всегда, отстаивают историческое право на безраздельное владение воздушным пространством. Этого требует неискоренимая советская психология. У Минтранса — резоны иные. А именно: удержать в министерской структуре систему УВД, чтобы сохранить власть над серьезными деньгами, которые может приносить воздушное пространство при его грамотном использовании. Кроме того, выход Росавиации из министерства, что неизбежно при создании госкорпорации, может, по мнению некоторых правительственных чиновников и специалистов, положить начало процессу раз渲ала самого министерства. Сегодня его могут покинуть аэронавигаторы.

Завтра — речники. Послезавтра — моряки. За ними — департамент воздушного транспорта. Кому в наше время хочется служить под флагами непрофессионалов? При подобном развитии событий министр Ефимов, взглядываящий созданные в горячке перестройки трудноуправляемую структуру, в конечном счете останется наедине лишь со своими естественными союзниками, а именно — дорожниками и автомобилистами. А это — крах. Хотя, например, счастливо избежавшие в свое время включения в Минтранс железнодорожники быстро переболели общими болезнями, прочно стали на путь интенсивного развития. Как раз благодаря тому, что министр Фадеев не моряк, а железнодорожник. И что занимается только железными

дорогами, не отвлекаясь на установку бакенов на реках или управление самолетами.

За всем, что происходит с российским небом, стоят вполне определенные интересы и амбиции вышней военной и гражданской бюрократии страны.

Теперь — документы. Для достоверности, некоторые — почти без сокращений.

«Председателю правительства РФ В. С. Черномырдину. Уважаемый Виктор Степанович!»

18 июля с.г. в средствах массовой информации опубликовано сообщение о том, что президенту Российской Федерации представлены предложения о создании государственной корпорации по управлению воздушным движением (УВД), которые с Министерством обороны Российской Федерации согласованы не были... В настоящее время ответственность за организацию воздушного движения в стране возложена на Министерство обороны.

Считаю необходимым реорганизацию системы УВД в стране решать только с учетом интересов Министерства обороны... в противном случае это приведет к разрушению государственного приоритета в использовании воздушного пространства; снижение уровня безопасности полетов воздушных судов и нанесет урон обороноспособности страны.

Первый заместитель министра обороны РФ генерал армии М. Колесников».

Из письма следует, что первый заминистра обороны не знает о многочисленных совместных и различных постановлениях ЦК КПСС и Совмина СССР, а также о новых властях России, в которых с разной степенью канцелярской демагогии сводятся и разводятся амбиции и интересы военных и гражданских воздухопользователей. Что в стране не было и не могло быть ни одного случая, когда бы любую проблему, а тем более подобную УВД, решали без учета мнения военных. Что в десятках комиссий, заседавших по поводу УВД, определяли позиции всегда принадлежали и принадлежат представителям Минобороны и Генштаба.

Вопрос иной: откуда в сопроводительной записке Н. Малышева президенту Б. Ельцину появилось утверждение о том, что идею госкорпорации УВД наряду с другими поддеожали Генштаб и Министерство обороны? Из письма М. Колесникова В. Черномырдину этого, мягко говоря, не следует.

Зато это следует из другого письма М. Колесникова, являющегося не только первым заминистра обороны, но и начальником Генерального штаба.

Министру транспорта РФ В. Ефимову.

«В Министерстве обороны Российской Федерации обеспокоены положением дел с Единым системой управления воздушным движением Российской Федерации (ЕС УВД), критическим состоянием

технических средств, отсутствием бюджетного финансирования системы УВД... По нашему мнению, в последующие годы изменений положения с бюджетным финансированием в лучшую сторону не ожидается.

Для вывода системы УВД России из кризисного состояния, ее переоснащения техническими средствами, отвечающими интересам как Минобороны России, так и Минтранса России, в том числе международным требованиям по безопасности полетов, считаю целесообразным провести коренную реорганизацию системы УВД с целью перевода ее на самофинансирование».

То есть в мае М.Колесников был абсолютно согласен с идеей создания государственной корпорации УВД. О чём и уведомил президента страны Н.Малышев.

Что же произошло за три месяца — с мая по июль? Появились перспективы бюджетного финансирования? Нет. Появились умело посаженные сомнения. Об этом свидетельствует последовавшая за майским письмом начальника Генштаба любезная переписка между ним и В.Ефимовым, которая и привела к развороту на 180 градусов М.Колесникова по отношению к собственной позиции. Сомнения были посажены министром В.Ефимовым, разумеется, в собственных интересах. Но с учетом интересов Минобороны. Это, конечно, высший пилотаж.

Далее происходят вещи в субординационном смысле попросту невероятные.

Через 9 дней после обращения первого зам.министра обороны М.Колесникова к председателю правительства страны В.Черномырдину теперь уже министр обороны П.Грачев с подобным же письмом обращается к... первому заместителю председателя правительства О.Соковцу. ЧП в области бюрократической культуры!

Письмо П.Грачева не могло не встретиться у О.Соковца, курирующего работу транспорта, с «обращениями» министра В.Ефимова. Соображениями полных больших сомнений и рекомендации не форсировать решения проблемы УВД.

Текст письма П.Грачева: «уважаемый Олег Николаевич! В настящее время Комиссией по регулированию воздушного движения (Росаэронавигация) Минтранса Российской Федерации подготовлены предложения по реорганизации Единой системы управления воздушным движением (ЕС УВД) — созданию госкорпорации по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением на основе самофинансирования.

По сути дела, ставится вопрос о передаче ответственности за использование воздушного пространства страны от Министерства обороны коммерческой организации.

Такой подход, по нашей оценке, ведет к разрушению эффективно функционирующей более 20 лет единой военно-гражданской системы УВД РФ...

Принимая во внимание изложенное, полагал бы необходимо сохранить в настящее время существующую систему с учетом требований постановления правительства Российской Федерации от 6 октября 1994 года №1148...».

Министру не доложили, что предлагаемая госкорпорация УВД — не просто коммерческая лавочка, а акционерное общество, 100 процентов акций которого находятся в государственной собственности, что корпорация способна не только избавить скучный государственный бюджет от непомерных расходов на содержание системы УВД (включая военный сектор), но и усилив собственно государственный характер своей деятельности. Наблюдательный совет корпорации — это первые лица ведущих российских министерств и ведомств, в том числе, разумеется, и Министерства обороны. А учитывая стратегическое значение УВД для страны, президентом корпорации, по предложению председателя Росаэронавигации В.Шелковника, мог бы стать крупный, авторитетный военачальник. Но министру Грачеву доложили, как видно нечто другое. (Фраза об эффективной функционирующей более 20 лет единой военно-гражданской системе УВД рассчитана на минимальный уровень осведомленности адресата).

Надо быть полными простотфилями, чтобы не воспользоваться подсказками, систематически посылаемыми в Генштаб министром В.Ефимовым. «...Практика работы (Росаэронавигации. — Г.Б.) в 1994 и 1995 годах показала, что при установленном уровне тарифов бирты с российских и иностранн компаний не покрывают даже текущие расходы на эксплуатацию системы УВД...». «В этом смысле здание государственной корпорации как органа обеспечения безопасности полетов ни в коей м не увеличит доходы системы до го уровня, при котором возможе самофинансирование с уч модернизации и развития». мнению специалистов, м говоря, неправда. — Г.Б.). «... легия Минтранса решением 30.05.95 поручила головному на-но-исследовательскому инсти провести всестороннюю техн экономическую проработку со ния корпорации и определения дальнейшего пути совершенствования системы УВД... полностью согласен с выводами министра обороны Грачева П.С. и главкома ВВС Деникина П.С.. Считаю, что до реализации соответствующих проработок... делать решающие выводы, а тем более переходить к практическому созданию корпорации преждевременно».

Передо мной документ, именуемый «Заключением по рассмотрению материалов к концепции создания экономической структуры системы УВД РФ». Черным по белому: «Разработано 5 вариантов организационно-экономической структуры системы УВД РФ... Наиболее целесообразной формой в настоящих условиях является государственная корпорация».

Документ подписан руководством ГосНИИ «Аэронавигация», т.е. тем головным НИИ, о котором говорил Ефимов в своем письме.

Не ведающий об этом начальник Генерального штаба М.Колесников отвечает Ефимову: «Согласен с вами, что до завершения соответствующих... проработок, порученных... головному НИИ отрасли — ГосНИИ «Аэронавигация», и коллегиального совместно с Минобороны рассмотрения предложений инсти

тута переходить к созданию госкорпорации преждевременно...».

Несколько раньше В.Ефимов предложил вариант, наилучшим образом отвечающий намерениям обеих сторон. А именно: очередную межведомственную комиссию, способную, как известно из богатейшей отечественной практики, замуржить любое конкретное дело.

Зная о положительной реакции глав местных администраций России на новые подходы к решению проблем УВД и необходимость (прежде всего экономическую!) резкого увеличения числа международных авиатрас в российском небе, министр транспорта создает поразительную в своем роде служебную записку, вернее, письмо руководителям территориальных органов исполнительной власти РФ. С идеей создания госкорпорации он согласен, но в неопределенном будущем. А сегодня «...это может привести к падению объемов перевозок вплоть до полного прекращения использования воздушного транспорта в ряде регионов страны». Приводят минимализации воздушного пространства. Не стесняясь апокалиптических баек, свойственных аудитории Аннилова, утверждают: кто-то «любым путем хочет ликвидировать авиапромышленность, а через 3–4 года практически ликвидируется гражданская авиация России». Наконец бьет по незрелому, с его точки зрения, сознанию миллионов пассажиров, летающих самолетами: «Реализация идеи госкорпорации приведет к увеличению стоимости авиабилетов в 14–15 раз». Со ироничному замечанию одного из авиаторов: «министр, возможно, раз, но забыл разделить предполагаемые суммы на количество пассажиров в самолете».

Отчаянное письмо в адрес президента В.Черномырдина Федерации профсоюзов авиадиспетчеров России — новая волна поручений: Минтрансу России, Минтруду России, Минобороны России, Минфину России, Минэкономики России. Прямое поручение В.Ефимову: «Прошу рассмотреть при участии интересованных организаций... Соковец».

Понятно.

Я не свихнулся. Не повторюсь. Цитирую еще одно поручение. «Первому заместителю председателя правительства РФ О.Н.Соковцу. Прошу совместно с представителями Федерации авиадиспетчеров выработать программу мер по выводу системы управления воздушным движением из кризисного состояния и представить материал для доклада президенту. Помощник президента Российской Федерации А.Лифшиц».

«Минтранс. В.Ефимову: «Прошу рассмотреть... представить... О.Соковец». Эка невидаль!

Трудно понять: с одной стороны, В.Ефимов утверждает, что идея не просчитана экономически. С другой — во всех обращениях и письмах, включая недавнее, второе по числу обращение к местным администраторам страны, в котором «гражданин России» подозревает в измене национальным интересам государства всех, кто поддержал или поддерживает идеи интеграции и госкорпорации УВД, включая (по логике вещей) и высшее руководство государства в лице президента, он оперирует вполне опре-

деленными цифрами, какими бы странными они ни показались специалистам.

Трудно понять, почему столь опытный администратор, так прозрительно отзывается о людях, стоящих на иных, отличных от его, позициях? Любимое его выражение — профессионы в кавычках. Это те, кто борется за реализацию идей обустройства российского неба. Раскавычу несколько имен. Валерий Шелковников. Опытнейший авиадиспетчер. Прошёл школу Арктики, руководил службами УВД в Ленинграде, в Москве. Около десяти лет — начальник Главного управления УВД МГА СССР. Сегодня — председатель Росавионавигации. По мнению многочисленного коллектива авиадиспетчеров России, именно при нем система УВД получила энергичное развитие, а профессия диспетчера становится все более притягательной и престижной. Александр Травников — генеральный директор Ассоциации предприятий УВД. Беспорочно, один из ведущих специалистов в области воздушного права. Евгений Федосов, академик РАН, начальник НИИ авиационных систем, член Совета по научно-технической политике при президенте РФ, директор крупнейших государственных предприятий УВД России — цвет системы: В.Либов, А.Зубов, В.Кузнецов, Л.Мамонтов, Ю.Мелешко, другие, включая начальника крупнейшего в Европе московского центра УВД В.Егорова. Рядовые авиадиспетчеры, те, кто непосредственно управляет тысячами самолетов, откликаясь на проводку каждого стащества-деятелью ударами в минуту собственного сердца. Или, может быть, профессионы в кавычках доктор технических наук, профессор, академик Академии транспорта, председатель Межгосударственного авиационного Комитета (МАК) Татьяна Анодина? Ведь и ее специалисты из знаменитого НИИ «Аэронавигация» тоже еще ранней весной признали целесообразность реализации идеи госкорпорации? Может быть, о профессии авиадиспетчеров и о том, как им более эффективно работать, не имеют представления члены Федерации авиадиспетчеров России и ее президент В.Конусенко?

Вольно или невольно, именно этих людей В.Ефимов называет профессионалами в кавычках, ибо других, кто бы отставил ненавистные министру транспорта идеи, просто нет. Значит, это они — невежды, профессионы в кавычках. Однако именно эти люди, похоже, намного отчаянее, чем министр, понимают, как важно для России использовать исторический шанс, разорвать порочный круг семидесятилетних согласований и волокит и начать стремительное обустройство великого неба собственной страны. Неба — открытого не в смысле расхристанности и лихой свободы, а в цивилизованном «обеспеченному» национальным и международным законодательством.

Болото чуть было не сокнулось окончательно, как вдруг события начали развиваться по неожиданному для главных игроков сценарию. Как военных, так и гражданских.

Только за несколько предновогодних дней Россия потеряла авиа-

ционной техники примерно на 80 миллионов долларов (гибель трех Су во Вьетнаме, пассажирского Ту-154 на Дальнем Востоке, нескольких малых самолетов и вертолетов в центральных районах). Гибель людей, утрата дорогостоящих самолетов никак не вписывалась в бредовые теории о всемирных заговорах. Все беды — домашнего происхождения.

Семнадцать губернаторов и администраторов, включая таких известных, как Э.Россель, В.Елагин, А.Соболев и другие, напрямую обращаются к президенту Б.Ельцину: дальше терпеть положение дел с авиацией нельзя, следует безотлагательно приступить к решению ее основных проблем. Безопасность миллионов пассажиров — это в конечном счете безопасность государства.

И снова — высшие лица

На обращение Ассоциации предприятий УВД к президенту можно было не реагировать. Но на обращение губернаторов не реагировать нельзя. И президент России теперь уже в декабре «издает» очередное поручение: «В.С.Черномырдину, О.И.Лобову, В.Б.Ефимову. Озабоченность руководителей регионов в связи с состоянием безопасности в гражданской авиации разделяю. Считаю, что правительству необходимо принять экстренные меры организационно-управленческого и технического характера. Конкретные предложения структурной перестройки в гражданской авиации прошу рассмотреть и предложить».

А дальше — до боли знакомое: «Прошу рассмотреть в соответствии с поручением Б.Н.Ельцина совместно с заинтересованными организациями и подготовить... В.Ефимов». Пять нижестоящих адресатов...

Видимо, осознав бесполезность традиционных действий, Б.Ельцин прибегает к нетрадиционным: приглашает к себе в Барвику маршала Шапошникова и поручает ему работу по подготовке программы вывода авиации из кризиса. И это — сразу после того, как поручил проделать такую же работу В.Черномырдину, О.Лобову, В.Ефимову. Если маршал авиации Е.Шапошников займет позицию, не отвечающую заскорузлым представлениям об авиации высоких чиновников в погонах и без, можно не сомневаться — он тоже будет назван профессионалом в кавычках. Что же это у нас за страна, если даже самые разумные идеи годами ходят по кругу вместо того, чтобы работать? У министра Ефимова может быть не только личный интерес в том, чтобы, втягивая в профессиональную проблему УВД все руководство страны, удержаться в своем министерском кресле. У него могут быть личные убеждения. На здоровье! Но как получается, что, когда тысячи специалистов «за», а один — администратор — «против», именно он, тот, кто против, и оказывается судьей в споре? И попусту гоняет по кругу идеи, средства, людей? Выматывая силы и соки?

Что дальше?

В том-то и дело, что ничего. И не только в авиации. Во всем. Во всем.

Небо России бороздит всякий, КТО пожелает

Система управления воздушным движением находится
на уровне начала 1980-х годов

Никита СОРОКИН

Инцидент с пассажирским самолетом Ту-154, который вопреки запрету диспетчерской службы взлетел из Красноярска и взял курс на Вильнюс, стал поводом для встречи журналистов с начальником Управления по использованию воздушного пространства при МО РФ генералом авиации Б. Кушнеруком.

Приведенный инцидент, по словам генерала, далеко не первый и классифицируется специалистами как «нарушение порядка использования воздушного пространства Российской Федерации». Воздушных нарушений только за первую половину 1995 года было зафиксировано 72, основными из них являются «полеты воздушных судов гражданской авиации, в том числе иностранных авиакомпаний, а также самолетов МО без заявок и предварительного согласования с органами Единой системы управления воздушным движением и Войск ПВО». Отсутствие заявки на полет — это отсутствие у диспетчерских служб необходимой информации о курсе, высоте и цели полета, что может привести к столкновению в воздухе.

По словам Б. Кушнерука, особенно напряженно с незапланированными обстояли дела в пространстве над Северным Кавказом вплоть до 19 декабря 1994 года, когда указом правительства РФ здесь был введен так называемый режим — строгие ограничения на полеты воздушных судов всех министерств и ведомств, гражданских авиакомпаний. А до этого, как выразился генерал, «над Северным Кавказом буквально шныряли транспортные и пассажирские борты турецких, израильских, иранских, а также российских коммерческих компаний. Вот, например, из Турциишел незаявленный Ил-76, когда он попал в наше пространство, мы дали ему команду сесть в Минводах для таможенного досмотра. При подлете к Минводам самолет при снижении сделал вираж и быстро ушел в сторону Чечни, через 15 минут уже сел в Грозном. Так же через Чечню не раз пролетали борты в Азербайджан, Грузию, Абхазию. А сделать почти ничего не могли — сверху не спускали приказ, включить «режим».

По мнению Кушнерука, есть несколько основных причин такого беспорядка в российском

воздушном пространстве. В первую очередь это огромное количество авиакомпаний (422) на территории СНГ. Правда, за постоянные нарушения существующих правил воздушного движения Департамент воздушного транспорта приостановил действие лицензий 97 компаний. Но проблема остается — иногда осуществлять всеми правдами и неправдами прибыльный коммерческий рейс важнее соблюдения каких-то там инструкций и мер безопасности. К сожалению, нынче войска ПВО не обладают прежним могуществом, что позволяет делягам от авиации плевать на все требования и призывы Межведомственной комиссии по управлению воздушным движением.

Вторая причина не очень благополучной ситуации в воздушных делах страны — крайняя степень изношности радиолокационного оборудования. По некоторым данным, более 30% этой техники подлежит срочной замене. «Система управления воздушным движением находится в глубоком кризисе и соответствует уровню начала 80-х годов», — говорится в аналитическом докладе Межведомственной комиссии.

«Вечерний журнал деловых кругов»
№ 4 (170) 1996 г. 26 января - 1 февраля.

Статья: «Осталось продать небо»

В газете «Советская Россия» от 1 февраля 1996 года № 13(11298)

Автор: Галина Седых

В последнее время СМИ, в частности газеты "Известия", "Московский комсомолец", "Московские новости", канал НТВ, с завидным постоянством муссируют тему открытия воздушного пространства России для международных полетов. Это якобы обустроит российское небо и создаст "благоприятные условия для конверсии предприятий оборонной промышленности, работающих в области спутниковых технологий, изменит аэронавигационную инфраструктуру мира". В связи с этим "радетелями" за процветание Отечества предлагается создать госкорпорацию по управлению воздушным движением (УВД) на базе самоокупаемости и самофинансирования, которая, по мнению инициаторов, каким-то чудом сразу решит все проблемы авианавигаторов, включая зарплату и техническое содержание. Я уж не говорю о техническом перевооружении, составляющем миллиарды. Идея на первый взгляд, особенно обывателя, привлекательна и заманчива, именно ее полезность, необходимость всячески расписываются вышеназванными СМИ. Например, Г.Бочаров в "Известиях" за 11 января с.г. в статье "Как это понимать, генералы и министры?" пишет: "Самые не-примиримые оппоненты обозначенных идей (открытия неба России и создания госкорпорации. — Г. С.) — два министерства: транспорта и обороны. Интересы двух ведомств в борьбе за УВД страны неодинаковы. Военные, как всегда, отстаивают историческое право на безраздельное владение воздушным пространством. Этого требует неискоренимая советская психология. У Минтранса — резоны иные". Далее, пиная теперь уже экс-министра транспорта В.Ефимова, приводит их: большие деньги, и что в случае создания госкорпорации Росаэронавигация выходит из министерства, а за ней потянутся и другие службы. Тогда Ефимов остается лишь с дорожниками и автомобилистами, а это — крах, — предрекает автор. Комментируя письмо П.Грачева к О. Сосковцу, где говорится, что реорганизация единой структуры управления воздушным движением (ЕС УВД) есть не что иное, как передача ответственности за

использование воздушного пространства страны от МО коммерческой организации, а это ведет к разрушению эффективно функционирующей более 20 лет единой военно-гражданской системы УВД РФ. Г.Бочаров напоминает: госкорпорация УВД — не просто коммерческая лавочка, а акционерное общество, 100 процентов акций которого находятся в государственной собственности, и оно способно не только избавить госбюджет от непомерных расходов на содержание системы УВД (включая и военный сектор), но еще усилит, собственно, государственный характер своей деятельности...

Так ли это на самом деле?

В разговоре с начальником управления по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением МО РФ генерал-майором авиации Борисом Кушнеруком и его заместителями, блестящие прогнозы, расписаные Бочаровым на страницах газеты, мягко говоря, не совсем подтверждаются. Мало того, акценты, расставленные автором, дают основание думать о сознательной спекуляции. Ибо военные в принципе не против идеи создания госкорпорации по УВД, они лишь предложили реально подсчитать доходы с расходами, прежде чем браться за реализацию проекта. Когда посчитали, то оказалось, что при всех даже самых благоприятных показателях условия самофинансирования госкорпорации по отношению к 1995 году наступят не раньше, чем через 7,5 лет. Опять же, как ни призадуматься военным при чтении проекта устава корпорации, где черным по белому написано, что разрешается часть акций пустить в продажу... Естественно, только из благих намерений: привлечь инвестиции для реализации данной программы. Что же получается? А получается вот что: через технические средства, которые обеспечивают полеты, продается воздушное пространство! С точки зрения национальной безопасности и обороны страны это недопустимо. Я уж не говорю о том, что может сложиться такая ситуация, когда за долги корпорация может быть выставлена на аукционе и продана, мы же все окажемся под чужим небом...

Далее, военные, в частности ВВС страны, считают, что если создавать такую корпорацию, то надо делать ее в форме государственного унитарного предприятия, где вся собственность будет сосредоточена в руках государства и только тех предприятий, кому предоставлены функции управления. Это позволит централизовать полномочия, коими наделены сейчас ряд служб Министерства транспорта, и улучшить взаимодействие военных с данными структурами, поскольку децентрализация будет устранена и наладятся прерванные горизонтальные связи. Логично? Логично, но коллега из "Известий" смело обвиняет: "За всем, что происходит с российским небом, стоят вполне определенные интересы и амбиции высшей военной и гражданской бюрократии страны", — не гнушается и более хлестких эпитетов в адрес военных, ибо они "полные простофили", что воспользовались подсказками В.Ефимова, у которого лишь "корыстные" интересы. Далее в том же духе...

Ратуя за открытое небо России, которое якобы принесет нам большие дивиденды, "Известия" преследовали вполне определенную цель: "наказать" инакомыслящего министра транспорта Ефимова, который посыпал в своем письме (опубликованном ранее в этой же газете) открыто заявить, что термин "Открытое небо" означает: в российском небе будет летать кто угодно и куда угодно, — и что на самом деле идет жесткая борьба крупных систем за передел мирового рынка авиапромышленности и авиауслуг.

Сам собой напрашивается вопрос: не за это ли был снят с должности В.Ефимов?

Нынешние "радетели" за державные интересы распространяли почти все наши богатства, но только почему-то при этом наполнялась не казна страны, а мошна "избранных", "новых русских". Осталось продать последнее — небо России. От сей операции хапнут деньги, и крутую деньги, все те же "борцы" за светлое демократическое завтра. Оттого-то и шумиха такая пошла, волну такую погнали господа в СМИ, что их гладкий план натолкнулся на сопротивление тех, кому действительно добро-

га Родина.

Пока еще существующий закон об использовании воздушного пространства страны защищает его от свободного проникновения коммерческих иностранных компаний, поэтому наша монополия на собственное небо стала камнем преткновения для купли-продажи воздуха. Да, что ни говори, а огорчительно, ибо оно является громадным капиталом, так как все кратчайшие трассы между Европой, Японией, Малайзией, Австралией пролегают через территорию Советского Союза. Северные трассы всегда короче южных, и если, допустим, надо достичь каких-то пунктов в Северной Америке, то лучше использовать нашу воздушную дорогу. Естественно, все западные авиакомпании хотят иметь возможность беспрепятственного доступа в российское небо. Со времен Советской власти и до сих пор в первую очередь военные, затем гражданская авиация оберегали его от проникновения чужих самолетов и допускали их продвижение только по определенным трассам, лежащим вне военных объектов, вне основных "дорог", где летает военная авиация, тем самым, в той или иной мере, обеспечивали безопасность полетов и, конечно же, безопасность страны в целом. Ибо каждый пролет чужого самолета над нашей территорией — это получение важнейшей развединформации: пролетая, он записывает весь радиолокационный и радиотелефон. Несколько таких пролетов дают возможность позже (зная систему ПВО) чужой, как бомбардировочной, так и стратегической авиации проходить все наше пространство свободно.

В случае открытия российского воздушного пространства наши ВВС окажутся в гибельной, катастрофической ситуации, потому что в целях безопасности вынуждены будут согласовывать свои полеты, учения с пролетами иностранных самолетов... Тем самым военная авиация окажется в невыносимых условиях, не говоря уже о безопасности государства. А в гражданской авиации, по словам экс-министра транспорта Ефимова, в таком случае могут упасть объемы перевозок, в ряде же регионов страны вообще перестанут использовать воздушный транспорт. В борьбе за небо России заинтересованные лица, не стесняясь, талдычат: отечественная авиация опасна для жизни, а средства УВД не могут обеспечить их безопасность. Но авторитетная комиссия из США, проверив системы безопасности полетов в нескольких

регионах страны, сделала вывод: они соответствуют требованиям ИКАО. Если в нашем воздушном пространстве появятся западные лайнеры, дефирируя где угодно и в любом количестве, то, пользуясь нынешним тяжелым финансово-экономическим положением в стране, российские авиакомпании останутся не у дел, а вместе с ними и вся авиапромышленность государства. При этом, разумеется, взлетят цены на билеты, можноничуть не сомневаться. Один к одному пример с лекарствами: вытеснив российскую фармацевтическую продукцию, наводнили аптеки иностранными препаратами немыслимой, фантастической стоимости и порой "не первой свежести", а наши свели на нет.

Конкуренция — штука жесткая, в ней борьба идет всеми способами, здесь не гнушаются ничем, ибо круятся огромные деньги, и доморощенные деятели всеми силами стараются урвать кусок пожирней, а чтобы грабеж выглядел внешне прилично, одевают сию акцию в одежды "радения за людей", якобы за их благополучие и безопасность.

Идея открытого неба России и создание госкорпорации как акционерного общества напрямую связаны с главной целью: продать последнее, что осталось у русских, — воздух Отечества, при этом поживиться, а дальше — хоть трава не расти...

На "миллионы людей", за которых так "волнуется" автор из "Известий" и проникновенно-патетически обращается к нам же, чтобы помочь реализовать программу захвата собственного неба, по большому счету, как всегда, глубоко наплевав.

Галина СЕДЫХ.

«ХОЗЯИН НЕБА» ОПРЕДЕЛИЛСЯ В ПРИСТРАСТИЯХ

Московские новости
7.02.96

Новый министр транспорта Николай Цах подтвердил свои намерения укрепить систему управления отраслью и предложил создать так называемые **федеральные службы** (авиационную, морскую, автомобильную, речную), которые будут подчиняться Минтрансу.

Главным направлением их деятельности, по словам министра, станет отработка четкой политики и специальных программ по соответствующим их названию ведомствам. Что же касается первостепенных задач, то это будет, по словам Н.Цаха, наведение порядка на воздушном транспорте.

Со своими предложениями на этот счет министр уже вышел к президенту и правительству. Хотя, как сказал Н.Цах, "меня очень беспокоит, что до сих пор не принят закон о воздушном транспорте, который урегулировал бы многие правовые вопросы по гражданской авиации, в том числе и в разграничении прав "хозяина неба". Министр издал приказ восстановить институт полевых инспекторов, который, по его словам, являлся прежде серьезным инструментом в организации безопасных полетов на воздушных судах.

Особо министр затронул тему будущих лизинговых компаний, система работы которых в мире заслуживает пристального внимания и может быть внедрена в России. Н.Цах подтвердил твердое намерение провести тщательную проверку всех акционированных авиационных компаний по вопросам собственности, а также получения лицензий.

Кроме того, теперь само министерство определило перечень предприятий, имеющих стратегическое значение, которым запрещена досрочная продажа пакетов акций, закрепленных за государством. Это решение касается и компании "Аэрофлот — международные авиалинии", которая выступает в роли национального авиаперевозчика. Удорядочдается также система взимания и использования аэронавигационных сборов, часть которых планируется использовать на обновление самолетного парка.

Повышение роли государства, а следовательно и Минтранса, предполагается и в изыскании зарубежных средств. Так, уже совместно с Минэкономикой, Минфином и Внешторгбанком проработан вопрос о предоставлении авиакомпаниям на



Николай Цах убежден в том, что главное внимание сейчас должно быть уделено авиации.

конкурсной основе валютного кредита в размере 300 млн долл для закупки самолетов отечественного производства (в первую очередь имеются в виду Ил-96М).

Отвечая на вопрос корреспондента "БМН", Н.Цах подчеркнул, что усиление государственного регулирования транспортным комплексом страны ни в коей мере не означает приумножения роли частных структур, бурно развивающихся в этой отрасли. Именно им в первую очередь будет оказана кредитная поддержка. В качестве примера была приведена успешно действующая дальневосточная авиакомпания "Ориентал", которой при содействии Минтранса обещан кредит на пополнение авиаарка под 7, а не 17% годовых, как того требует Внешторгбанк (выплаты по 10% будут осуществлены из бюджетных средств). Способствовать деятельности коммерческих транспортных компаний, по заверению Н.Цаха, Минтранс намерен также через систему гибких тарифов.

Анатолий ТКАЧЕНКО

Завершение перестройки управления гражданскойaviацией

Во всяком случае, в системе Министерства транспорта

Алексей Кирпичников

Воздух и вода

Конец и венец

Итак, организационная реформа, аж три месяца будоражившая Минтранс и координируемые им структуры, завершена. Или почти завершена: сегодня-завтра президент подписывает (если уже не подписал) соответствующий указ, а Виктор Черномырдин (или, что еще логичней, замещающий его Олег Сосковец) — соответствующее постановление правительства. Документы нарисуют примерно следующую схему управления отечественным транспортом:

Наверху пирамиды останется Минтранс. Под ним, но на правах федеральных органов, то есть в нарушение указа Бориса Ельцина «О системе центральных органов федеральной исполнительной власти», будут образованы федеральные службы: авиационная, морская, речная, автомобильная (железнодорожники давно предусмотрительно обособились в свое министерство), которые и займутся соответствующими видами перевозок. Таким образом, новый министр транспорта Николай Цах получает хозяйство, о котором и мечтать не мог его снятый предшественник Виталий Ефимов: куча прав (в основном, права, номенклатурно-положенческого свойства) при минимуме ответственности: ведь теперь за упавший самолет ответит ФАС, за пароход на морском дне — ФМС, на речном — ФРС и т. д.

Таким образом, новый министр сумел пробить через правительственную комиссию по оперативным вопросам под руководством Олега Сосковца идею сохранить при себе все сегодняшние составляющие отрасли. Естественно, при этом пришлось поступиться некоторыми прерогативами, но, повторим, связанными в основном с обязанностями.

Создается впечатление, что Николай Цах взял в пример легендарный Межгосударственный авиационный комитет (МАК), имеющий в России только права. Кстати, глава МАКа Татьяна Аюдина в последнее время подверглась ряду нападок в средствах массовой информации, и зачастую не спрятанных. Так, тот факт, что ее сын — президент авиакомпании «Гран-

саэр», взял в дешевые лизинг парк самолетов «Боингов», проще объяснить легкостью, с которой была произведена их сертификация в России машинным МАКом, а наличием после продажного обслуживания, которое после раз渲ла «Аэрофлота» отечественные производители не предоставляют. Ну и грамотной политикой компании «Боинг» по завоеванию российского рынка и подавлению потенциальных конкурентов в отсутствие минимального протекционизма с нашей стороны, естественно.

Победа и Пирр

Триумф Минтранса как ведомства г-на Цаха как управленца опасен прежде всего для них самих. Нажитые за время «обработки» г-на Сосковца враги юного министра сильны, памятливы, а некоторые еще и неподотчетны ему (подробнее об этом см. ниже). Ну это, положим, субъективности. Однако есть и объективности, от которых Минтранс избавиться может, но лишь одним, вряд ли им желаемым способом. «Коммерсант-daily» в майувший вторник справедливо назвал перерожденное ведомство г-на Цаха «декоративным органом». Декоративность — закономерная плата за переложение ответственности на Федеральную автомобильную службу, Федеральную морскую службу и т. д. И тем самым вопрос консервируется до той поры, пока какая-нибудь из этих служб не взрастет до осознания необходимости собственной самостоятельности и не найдет своего, тогдашнего г-на Сосковца в руководстве правительства. Причем то, какая эта будет служба, — совершенно не важно: эффект лавины неизбежно разрушит весь Минтранс.

То есть ведомство и его руководитель невольно (вряд ли Николай Цах знал в министры с тем же, с чем официально идет Геннадий Зюганов в президенты: отменить институт главы государства конституционным путем) поставили себя в положение вечного стресса: следить и пресекать все случаи организационного диссидентства. Дело, как известно, в итоге проигрышное. Но при этом нервное и вредящее личному здоровью, репутации и дальнейшей карьере. О здоровье предметов деятельности федеральной речной, автомобильной и пр. служб и речи нет.

Кроме угрозы снизу, не меньшую опасность для министерства представ-

ляет угроза сверху. Федеральные транспортные службы при условии своей финансовой состоятельности будут отчислять определенные средства головной организации — а иначе на что она будет жировать? Вопрос только в том, как долго будет смотреться федеральный бюджет на это безобразие, и не попытается ли он перенаправить Минтрансу заработки морской, к примеру, службы транзита через Минфин.

То есть Минтранс попадает в ситуацию антиномии: совсем давать свободу своим службам нельзя: вырваться; и совсем не давать нельзя: на каждого монополиста-министерство есть высший монополист — государство.

Удар из-за границы

Наибольшую опасность для Минтранса представляют две его будущие службы: авиационная и морская. Авторы и морские моряки отлично помнят союзные министерства гражданской авиации и морского флота. Они же вполне отдают себе отчет в своей самодостаточности и «декоративности» Минтранса. А кроме того, при всех жалобах на нищету, госзабывчивость и иностранную экспансию вполне могут прокормиться в прямом (а не черезведомственном) флирте с государством.

Людей в тельняшках их питомец (Николай Цах до назначения министром работал первым замом — директором Департамента морского транспорта) пока вроде бы может не опасаться. Другое дело — покорители воздуха, сразу после назначения напевавшие по министерству: «Моряк вразвалочку взошел на небо». Именно с ними у нового руководителя и разгорелся основной конфликт.

8 февраля мы уже писали, что гражданская авиация распадается на два отряда: летчики и диспетчеры. Первых больше, вторых — меньше, зато они сплоченнее и задиристей. Поэтому летчики склонны к компромиссу, имея в виду при удобном случае превратиться из федеральной службы в Министерство гражданской авиации. Диспетчеры недовольны изначально: заберет ли заработанные ими деньги бюджет, Минтранс, МГА или ФАС — все одно. Они (диспетчеры) борются за создание вне-ведомственной корпорации.

Идея, бесспорно, резонна: обосноваться, пустить деньги, получаемые за

управление воздушным движением, на развитие: модернизацию оборудования, инфраструктуру да и, что греха таить, зарплату — коли ее своевременную выплату бюджет не обеспечивает. И столь же крамольна: аэронавигаторские средства давно учтены и Минтрансом, и летчиками. Однако буквально в последнее время диспетчеры получили поддержку на двух фронтах, причем таких, которые переводят идею Госкорпорации из категории пробиваемых «заевшимися» навигаторами воздуха в категорию объективно насущных.

Первый фронт международный. На нем авиацией занимается много кто, нам же важны ИКАО (Международная организация гражданской авиации — в составе ООН) и ИАТА (Международная ассоциация воздушного транспорта — авиаперевозчики т. е. практически все коммерческие компании мира). Так вот, если ИКАО сохраняла естественный дипломатический нейтралитет, ИАТА 13 февраля написала письмо. Понятно, высокомерные иностранцы чиновники адресовались неправильно: в Росаэронавигацию, которая и так все знает. Между тем сторона, вроде бы соответствующая нашим «летчикам», открыто осуждает возможное использование части сбора с международных перевозчиков за аэронавигационное обслуживание для чужих диспетчерского дела целей, в том числе и для закупки новых аэропланов. ИАТА выдвигает два аргумента. Первым — об общей «угрозе безопасности и эффективности авиации» — можно бы и пренебречь: пусть те самые ведущие авиакомпании и объявят бойкот — проживем и без ведущих. Однако второй — ссылка на нарушение Чикагской конвенции и правил невмешивающейся ИКАО — чреват запретом и для штрайкбрехеров, то есть полным игнорированием отечественного неба иностранными перевозчиками и потребует как минимум сотни миллионов ежегодных долларов. А без них диспетчерская отрасль куда менее вкусна для алкающих ее структур.

Боевой фактор

Второй фронт, как и положено по истории, открылся неожиданно, хотя ожидаем был 44 года. В 1952 году было принято первое постановление правительства о создании единой службы управления воздушным движением, то есть об объединении гражданских и военных диспетчеров. Воды утекло изрядно, постановлений и даже решений напрималось вдоволь, но только в 1990 году была создана военно-гражданская Госаэронавигация СССР, которую на обломках Союза через два года успешно съел Минтранс. Естественно, Минобороны сохранила свои аэронавигационные структуры — не подчиняясь же гражданским штрафникам.

Именно позиция военного ведомства все 44 года тормозила унификацию воздушного пространства — ни постановления правительства, ни решения ЦК КПСС (!) не могли преодолеть оборону: в воздухе ей было вполне комфортно самой с собой, поскольку неизбежной координацией с гражданскими диспетчерами (небо-то

одно) руководили военные и именно они давали (и дают) добро на открытие или закрытие воздушного пространства, то есть разрешают или запрещают авиационный рейс. При этом единства не было и в самом Министерстве обороны: ВВС, к которому и приписаны военные аэронавигаторы, драматично стояли за раздельное небо ПВО, напротив, интересовалась обединенным. Побеждали, понятное дело, ВВС.

Однако свинулось и военное ведомство. Тем же днем, что и ИАТА (хотя ведь координация), первый заместитель министра обороны, начальник Генштаба Михаил Колесников тоже написал письмо — но прямо министру транспорта Николаю Цаху. Генерал армии поддержал идею создания Государственной корпорации авиадиспетчеров, объединяющей гражданских и военных. С неармейской предусмотрительностью г-н Колесников предложил растянуть поэтапный процесс объединения на 3–4 года, с тем, чтобы, не вредя обороносспособности и не разрушая действующую систему управления воздушным движением, постепенно взаимопроникнуться с гражданскими аэронавигаторами приковывая роли Минобороны, естественно.

Одновременно начальник Генштаба осудил обособленность Минтранса при разработке документов по созданию Федеральной аэронавигационной службы и мягко напомнил о непоследней роли Минобороны в использовании воздушного пространства России.

Нынешний армейский интерес к единой аэронавигации легко объясним. Прошли те времена, когда Минобороны щедро и достаточно бесконтрольно качал из отечественных недр деньги и кадры. Сейчас военные посажены на тот же бюджетный паек, что и гражданские, и пришла пора взглянуть на реальность. А она (применительно к управлению воздушным пространством) такова, что очевидные плюсы объединения перевешивают традиционную приверженность к обособлению. Плюсы же эти вкратце таковы.

Во-первых, безопасность — единая аэронавигация стражает от инцидентов, связанных с недостатками координации. Во-вторых, организованность — в других странах внедрение единой службы существенно сократило опоздания в самолетном движении (хотя для России это, конечно, не абсолютный аргумент). В-третьих, прибыльность — когда суета гражданских диспетчеров по открытию новых трасс и привлечению соответствующих инвестиций не тяготит военных, а, напротив, всячески ими поощряется, поскольку весомую часть денег получают именно они. И наконец и вне номера, простое повышение обороносспособности, которое, как доказывают авиаэксперты всего мира, неизбежно способствует грамотной и дружной работе единой военно-гражданской аэронавигации.

Головокружение от успехов

Иначе и не назовешь позицию

Минтранса относительно перестройки себя и гражданской авиации. Ну ладно бы дело ограничилось внутриведомственными разборками: ну снял министр Цах директора Департамента воздушного транспорта Вадима Замотина. Ну отправил в отпуск председателя Росаэронавигации Валерия Шелковникова. Ну на следующий день после того, как и. о. г-на Шелковникова его первый зам Сергей Евсюков написал министру о том, что предложения авиадиспетчеров полностью проигнорированы в проектах перстраивающих министерство документов, назначил другого зама — Николая Зобова — вместо г-на Евсюкова исполнять обязанности г-на Шелковникова. Подергались бы воздушные управленицы и стихли бы под моряком: если г-н Евсюков давно известен своей неуступчивостью по вопросу о Госкорпорации, то г-на Зобова, в недавней давности интервью «Moscow Tribune» также говорившего о бесперспективности ФАС, можно, наверное, уговорить на смену мнения. Или осуществить иную смену — самого г-на Зобова, ведь самое главное — поддержка Олега Соколова — у г-на Цаха имеется.

Именно г-н Соколов в прошлую пятницу на расширенной коллегии Департамента воздушного транспорта и Росаэронавигации обещал скорое подписание Борисом Ельциным указа о создании Федеральной аэронавигационной службы. Видимо, вдохновленный поддержкой первого вице-премьера министр Цах (правда после того, как г-н Соколов покинул собрание) и продемонстрировал симптомы головокружения. Генеральный штаб на коллегии представлял генерал Валерий Захарьян, который пытался довести до присутствующих мнение Минобороны о необходимости создания единой военно-гражданской аэронавигационной службы. Пытался, но не успел, поскольку единственный из выступавших был оборван руководителем отечественного транспорта, пообещавшим решить данный вопрос в контакте непосредственно с коллегой — Павлом Грачевым. В горячности г-н Цах обвинил военных в том, что они сами хотят поживиться диспетчерскими деньгами, то ли забыв, то ли не успев узнать, что аэронавигаторы в муниципах за бюджетный счет, то есть бесплатно для гражданских, ведут планирование воздушного пространства, управляют полетами гражданских самолетов вне трасс и на аэродромах совместного базирования.

Пикантности ситуации добавляет и то, что летом прошлого года Виктору Черномырдину писал секретарь Совета безопасности Олег Лобов о необходимости создания единой Госкорпорации, осенью же адресату с просьбой о совершенствовании системы управления воздушным движением только через совместную разработку Минтранса и Минобороны обратился член Военного совета ВВС Николай Егоров, ныне руководитель администрации президента.

Пока же по Министерству транспорта и всей гражданской авиации гуляет новая обидная интерпретация классической частушки, заканчивающаяся риторически: «Как такому капитану доверять воздушный флот?!»

Независимое издание
30.04.96

ВОЕННЫХ И ГРАЖДАНСКИХ АВИАДИСПЕТЧЕРОВ ОБЪЕДИНЯТ

Минобороны РФ приложило руку к реформированию системы управления воздушным движением

Павел Иванов

Подробности

То, что отечественные гражданские самолеты не слишком хороши, известно. Все чаще наши авиакомпании покупают или арендуют более комфортабельные и экономичные аэропланы зарубежного производства. Ситуация, конечно, весьма неприятна для российского авиастроения и многочисленных работников этой отрасли. Однако рядовому пассажирам, если отбросить естественное чувство обиды за державу, в общем-то все равно, чем летать, — лишь бы билеты не дорожали, а если во время рейса можно не скручивать ноги — так только лучше.

Дело, однако, меняется при переходе к другой составляющей авиационного сообщения — управлению воздушным движением (УВД). Старение оборудования УВД, а зачастую и приход его в негодность грозят полным крахом авиационных полетов уже сейчас. Отсутствие квалифицированного навигационного обслуживания с земли немедленно приведет к тому, что целые зоны страны станут закрытыми для воздушного движения, отечественные и иностранные авиакомпании будут облетать их стороной, аэронавигационные сорбзы пройдут мимо России, и тогда уже система УВД окончательно деградирует.

В сущности, деградация началась довольно давно, но сегодня количество начинает переходить в качество. Две последние авиакатастрофы подтверждают этот печальный вывод. Декабрьская трагедия в Хабаровске с Ту-154 еще является предметом расследования, и в его ходе выяснилась интересная деталь: оказывается, разрушенный ураганом радиолокатор в Советской Гавани месяц не работал, и путь самолета до места гибели остается загадкой. Зато куда яснее картина априльской катастрофы на Камчатке. Компетентные лица уже даже очертили круг виновных: экипаж сбившегося с курса Ил-76 и ави-

адиспетчер, который вначале не смог определить истинное изхождение самолета, а затем дал ошибочную команду на снижение. Степень вины диспетчера определят суд, однако катастрофа была как бы запланирована: радиолокатор аэропорта Елизово не мог по своим техническим характеристикам определять реальную трассу полета.

Очевидно, скоро в некоторых территориях УВД будет осуществляться дедовским способом — без локатора. Такое предусмотрено правилами проведения полетов, при этом, правда, производительность неба существенно уменьшается: интервал между воздушными судами должен быть увеличен примерно в четыре раза. Кроме того, авиакомпании станут строить маршруты транзитных рейсов так, чтобы облететь «слепые» территории — дороже, зато безопаснее. А это вместе со снижением интенсивности воздушного движения приведет к уже упоминавшемуся уменьшению аэронавигационных сорбзов, отсутствие denenет на новую технику и к негодности все большего числа пока еще действующей, затем — к новой «слепоте», новому уменьшению сорбзов и так далее до полного nulla.

Ведающее гражданской авиацией Министерство транспорта, конечно же, понимает ее сложное положение и предпринимает энергичные меры по его исправлению, опираясь на поддержку президента и правительства. 15 марта Борис Ельцин подписал указ «О совершенствовании системы государственного управления транспортным комплексом». На основе Департамента воздушного транспорта указом создана Федеральная авиационная служба (ФАС) при Минтрансе — своего рода министерство гражданской авиации. Предусмотрена и конкретная экономическая поддержка отечественных авиастроителей, наземных служб.

Следующим управлениемским шагом должно стать создание государственной корпорации по организации воздушного движения — головной организацией по аэронавигационному обслуживанию.

Согласно подготовленному Минтрансом проекту постановления правительства, госкорпорация будет функционировать при ФАС. Еще один проект — Положения о госкорпорации — предусматривает как ее основную функцию сбор средств, полученных за аэронавигационное обслуживание. Распределять же эти средства станет ФАС или даже Минтранс. И беда здесь даже не в том, что международные договоры, подписанные Россией, запрещают использовать авиационные сорбзы иначе как на развитие системы УВД — то есть на них даже нельзя закупать воздушные суда: это ограничение можно обойти какими-нибудь хитроумными бюрократическими уловками. Беда в том, что люди, далекие от УВД, не застрахованы от того, чтобы даже с самыми лучшими намерениями, увлекутся, скажем, эффективными, но дорогостоящими проектами, и создание нескольких современных центров аэронавигационного обслуживания оставит систему УВД прочих российских территорий на голодающем пайке с неработающим или устаревшим оборудованием и неизбежным повторением камчатской катастрофы.

Самое удивительное состоит в том, что она могла быть предотвращена одним телефонным разговором. Камчатскому гражданскому диспетчеру было необходимо всего лишь связаться со своими военными коллегами, более мощным локатором, которых показал реальную трассу полета Ил-76. Однако должного взаимодействия аэронавигационных служб Минобороны и Минтранса не было. Еще логичнее было бы просто использовать мощное армейское оборудование для гражданских целей, тем более, что сами военные против этого не возражают.

Однако системное сотрудничество диспетчеров обоих ведомств требует очевидного организационного оформления. И в части Минобороны, его руководство понимало это. Многие годы именно военное ведомство притивилось управлению гражданской аэронавигации. Но и свои финан-

совые сложности, и бедственное положение гражданских коллег, и интересы страны привели к новой точке зрения. И вот уже начальник Генерального штаба Михаил Колесников предлагает внести в подготовленный Минтрансом проект постановления правительства такие изменения, которые выведут госкорпорацию из ведомственного подчинения, превратят ее во внедомственный военно-гражданский орган. То есть Минобороны готов поступиться своими управлениемскими прерогативами и ждет того же от Минтранса. Естественно, оба ведомства не будут отстранены от управления Госкорпорацией: путем ли делегирования своих представителей в ее наблюдательный совет или каким-либо другим способом. Еще одно свидетельство подлинки умов российского военного руководства — то, что оно предлагает не мгновенное объединение аэронавигационных служб, а сравнительно длительный процесс взаимопроникновения с обучением персонала ранее незнакомым ему рабочим навыкам, подгонкой оборудования и т. п.

Собственно говоря, наши военные не оригинальны. В Германии правительство приняло решение о реорганизации системы УВД еще в 1989 году, но единая военно-гражданская структура была создана только в 1992 году, в 1993-м началось подчинение этой структуре внеаэродромного военного УВД, а еще через год — интегрирование в нее всей военной системы УВД. Естественно, наши условия отличаются от немецких, но выводы соседей о выгоде объединения заслуживают упоминания: отсутствие потерь из-за конкуренции систем УВД, повышение обороноспособности, эффективности и безопасности, привлечение военных технологий, резкое снижение задержек полетов по вине органов УВД, бюджетная экономия. И между прочим, Германия собирает в год два миллиарда марок аэронавигационных сорбзов против двухсот миллионов долларов, которые зарабатывает Россия. А территория нашей страны побольше немецкой.

Статья: «Бодался Меркурий с Марсом»

в газете «Красная звезда» от 25 июня 1996 года

Автор: Сергей Бабичев

Конфликт

Если меня, рядового законопослушного обывателя, спросить, кто такие продавцы воздуха, я отвечу: разномастные дети и внуки великого комбикатора от коммерции. Наверное, офицеры управления по использованию воздушного пространства и управления воздушным движением МО РФ ответят на этот вопрос иначе. Но скорее всего в своих умозаключениях мы будем не так уж далеки друг от друга.

Тогда, в феврале 1973-го, Единую систему управления воздушным движением (ЕС УВД) создавали, чтобы улучшить безопасность и экономичность воздушного движения. Это удалось. Межведомственная – такой статус придали системе. Ведь она объединила насущные интересы Минобороны и Министерства гражданской авиации. Потом, в смуте великого передела собственности, «межведомственная» – звучало уже скорее как приговор нынче.

Впрочем, до последнего времени в вопросах использования воздушного пространства России нормативными документами была предусмотрена руководящая роль Минобороны. Пожалуй, именно армейский «консерватизм» не дал развить систему окончательно. Военный сектор сохранил централизованную, нераздробленную, под единим руководством структуру. В то же время, с начала 90-х, когда набирал обороты молох «прихватизации», реакция полустада – дробление на компании, «самостоятельные» авиаапредприятия и предприятия по аэронавигационному обслуживанию влекла все большую децентрализацию гражданской части ЕС УВД. Так, структура гражданской авиации в части управления воздушным движением была распределена в нескольких органах. Их решения не всегдастыковались между собой. Соответственно в сфере авиауслуг, создания, эксплуатации и сертификации авиатехники, контроля безопасности полетов должна координации тоже не было.

Любой здравомыслящий человек согласится: у Министерства обороны есть чрезвычайно убедительные резоны быть на первых ролях в использовании воздушного пространства. Прежде всего это обеспечение национальной безопасности России. Однако сыскалось немало желающих приобщиться к делу государственной важности. Стык межведомственных

интересов – соблазнительная точка приложения для искушенных в такого рода делах людьми.

Несколько лет шла полная шекспировских страсти борьба за руководящую роль в организации использования воздушного пространства. И вот 23 марта с.г. состоялось историческое, казалось бы, заседание Межведомственной комиссии (МВК) по использованию воздушного пространства России и управлению воздушным движением под председательством главкома ВВС. Присутствовали министр транспорта РФ, представители министерств и ведомств – двадцати трех пользователей воздушного пространства. Были решены многие спорные межведомственные нестыковки. В частности, Минтранс России совместно с МО РФ рассмотрел в соответствии с поручением правительства от 1.03.96 г. № ОС-П10-06786 вопрос о сохранении существующего порядка государственного регулирования и ответственности Минобороны России за организацию использования воздушного пространства (ИВП) Российской Федерации.

Оба ведомства сошлись на том, что ответственность за государственное регулирование ИВП, согласно определению этого процесса, данному в проекте Воздушного кодекса РФ, должна распределяться в соответствии с задачами, которые решают МО и Минтранс. А именно: компетентный орган в сфере обороны – МО РФ (ВВС) осуществляет госрегулирование деятельности, относящейся к ИВП Российской Федерации в пределах ее государственных границ. Компетентный же в сфере воздушного транспорта орган – Минтранс (Федеральная авиационная служба – ФАС) курирует ту часть воздушного пространства, которая определена для воздушных трасс (внутренних и международных), местных воздушных линий, районов авиационных работ, аэропортов и аэродромов гражданской авиации.

Председатель правительства поддержал соответствующее обращение двух министров – обороны и транспорта, что и было отражено в проекте Воздушного кодекса, который одобрен на заседании Правительства РФ.

Казалось бы, все точки над «*и*» расставлены, наконец-то на смену тяжбам идет плодотворное сотрудничество. Куда там! Очень уж он, воздух российских авиастрок, лаком для неленивого люда. И вновь пошла своеобразно писать губерния.

К министру обороны и председателю правительства обращается генеральный директор АОЗТ «Ассоциация предприятий, осуществляющих аэронавигационное обслуживание пользователей воздушного пространства» г-н А. Травников (их. № АС/13-74 и № АС/13-75). Письма, мягко говоря, своеобразные.

Дело в том, что в соответствии с постановлением МВК по ИВП и УВД РФ № 1.96 от 22.03.96 г. одобрено научно обоснованное предложение Минтранса России о создании Госкорпорации по УВД в форме государственного унитарного предприятия под юрисдикцией ФАС. А последний поднимается вопрос о создании вневедомственной госкорпорации.

Кроме того, г-н Травников вводит в заблуждение председателя правительства, полагая, что функция организации воздушного движения принадлежит только МО РФ и якобы передается Минтрансу РФ. На самом деле организация воздушного движения связана только с одним видом деятельности по организации ИВП и во всем мире относится к компетенции гражданских органов управления воздушным движением.

Минобороны России, согласно действующему воздушному законодательству, осуществляет организацию ИВП, которая включает в себя организацию воздушного движения и других видов деятельности (пуски ракет, взрывные работы и т.п.).

Все это отражено в редакции статьи 16 проекта Воздушного кодекса РФ, согласованной с Росавионавигацией Минтранса России, которая не отменяет существующего порядка в области ИВП, и поэтому опасения г-на Травникова беспочвенные. Но особая пикантность ситуации в том, что еще совсем недавно г-н Травников ратовал за лишение военных главенствующей роли в организации ИВП.

Другой радетель создания вневедомственной, не подчиненной ни МО, ни Минтрансу структуры по ИВП и УВД – Федерация профсоюзов авиационных диспетчеров. Систему своих доводов в пользу такого решения профсоюзные аналитики пытаются строить на примере германской службы DFS. Разобранные по косточкам компетентными людьми, лукавые эти аргументы напомнили поговорку про недальновидность слепого привнесения немецкого опыта на русскую почву – «что, немецу – благо, русскому –

смерть».

А если говорить серьезно, то пункт 1 Постановления Правительства РФ № 583 «Вопросы Федеральной авиационной службы России» вызвал мощную бумажную волну тех, кто очень бы хотел, чтобы «осуществление государственного управления гражданской авиацией и организация воздушного движения, а также выполнение специальных исполнительных, разрешительных, контрольных и надзорных функций в этих сферах» было возложено на них, а не на ФАС. По-человечески (с точки зрения больших и малых людских слабостей) это стремление приобщиться к солидному делу понятно. Но не надо семи пядей во лбу, чтобы понять некоторые очевидные вещи.

Расхлябанности в небе над Россией и без того в избытке. К примеру, главный центр гражданского сектора системы УВД порой уже не может влиять на ситуацию в зоне ответственности иных районных центров: «Не имеем права, - говорят. - Собственность другая. Мы им не указ».

Это не укладывается в голове, но факт остается фактом: отмечены случаи, когда гражданские руководители напрямую отказывались выполнять команды должностных лиц Войск ПВО, сознательно вводили их в заблуждение. В небе, говоря простым языком, образуется «черная дыра», т.е. за часть воздушного пространства никто не отвечает. Упаси Бог попасть в него воздушному судну.

А вот другой характерный и, увы, весьма распространенный пример. В марте с.г. прессенесанкционированный перелет украинским Ил-76 воздушного пространства России. Полет осуществлялся без разрешения центральной диспетчерской службы гражданской авиации, уведомления ЕСУВД и оповещения Войск ПВО. Был объявлен сигнал «Режим», и вскоре нарушитель был принужден-таки к посадке в аэропорту Ростова-на-Дону.

Во втором полугодии 1995-го возрастание производственной деятельности гражданской авиации отмечено вспышкой предпосылок к ЧП на воздушных трассах. В частности, из-за нарушений продольно-вертикального эшелонирования произошло 8 опасных сближений воздушных судов. Шесть из них явно по вине диспетчерского состава.

Вторая половина года минувшего отмечена и увеличением числа отклонений от воздушных трасс, посадок на незапланированные аэродромы. Можно предположить, что это связано с нарушением погранично-таможенного контроля.

Что и говорить, воздух в служении у доморощенных коммерсантов гаит немало

опасностей. Вот уж воистину нет таких нарушений, на которых они не идут ради нескольких процентов прибыли.

Чем меньше хаоса в УВД, тем меньше нарушений. И военные, и гражданские сектора заинтересованы в улучшении матчасти ЕСУВД. На всю Россию – лишь две районные автоматизированные системы УВД: московский «Теркас» и ростовская «Стрела». По данным Росаэронавигации, начали текущего года из 256 трассовых радиолокаторов 34 подлежали снятию с эксплуатации, 65 работали на грани возможного. Предельный ресурс у 68 из 175 систем ближней навигации, 11 надо снимать...

Говорят, худой мир лучше доброй ссоры. Даже между нововысшими богами войны и коммерции. Тем более что небо-то одно. На всех.

Сергей БАБИЧЕВ,
«Красная звезда»

Статья: «Небо на части не делится»
в газете «Красная звезда» от 29 июня 1996 года

Автор: Генерал-майор Валерий Захарин

Уважаемому Председателю Правительства Российской Федерации,
В.С. ЧЕРНОМЫРДИНУ!

Уважаемый Виктор Степанович!
В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 03.1996 года № 382 Министерством транспорта России подгото-
влен проект Постановления Правительства Российской Федерации «О совершенствовании системы государственного управления гражданской авиацией и организацией воздушного движения в Рос-
сийской Федерации».

В данном проекте предусматривается осуществить реорганиза-
цию системы управления воздушным движением (УВД) страны
тем созданием Государственной корпорации по обслуживанию
воздушного движения только на базе гражданской части этой си-
стемы с перенесением ее деятельности на принципы самофинансиро-
вания и самоокупаемости. При этом данная Госкорпорация, по
чтению Минтранса России, должна находиться в его ведении.

Рассмотрев проект вышеуказанного постановления, Минобороны России считает, что планируемая Минтрансом организация
учитывает существующее состояние всей системы УВД, пред-
ставляющей собой единый военно-гражданский комплекс, разде-
ление которого по организационному и финансовому принципам
приведет к существенному дисбалансу в дальнейшем функциони-
ровании системы в целом и, более того, разрушит ее. Под вопросом
не только совместимость технических средств гражданской и
военной частей системы, но и адаптации всей системы УВД к воен-
ному времени.

Минобороны России считает, что Госкорпорацию по организа-
ции воздушного движения необходимо создавать как единый вице-
доминантный военно-гражданский орган, осуществляющий
военную деятельность в основном из принципов самоокупаемости и
мофицирования...

Генерал армии М. КОЛЕСНИКОВ.
16 мая 1996 г.

В НОСЛЕДНЕЕ ВРЕМЯ в ряде

средств массовой информации
также и в «Красной звезде» от 25 июня с.г.) публи-
цизуются материалы, касающиеся
системы управления
воздушным движением России (СУВД), в которых анализи-
руются основные принципы ее
строения, слабые и сильные
стороны, а также возможнос-
ти реформирования с учетом
изменяющейся новой экономиче-
ской ситуации в стране.

Внимание закономерно, что в
рамках от этой дискуссии не
сможет оставаться и военные спе-
циалисты. Ведь часть системы УВД
является военной и, по-
тому прочих задач, решает воен-
ные в интересах обороны

страны. Но главное, по моему
вежливению, в том, что ЕС УВД -
стратегическая система, ох-
ватывающая всю территорию
России, и от ее оснащенности,
степени функционирования за-
висит безопасность страны в це-
лом в особый период.

Исходя из этого, хотелось бы

рассказать свое понимание роли

местных военных структур си-

стемы УВД в рассматриваемых

проектах ее реформирования.

О прежде следует опреде-

литься: что же такое управление
воздушным движением, и как

работает ЕС УВД?

Управление воздушным дви-
жением представляет собой це-

нтраленную деятельность

уровня безопасности полетов.
Так, в 1968 г. по причине несо-
вершенства системы управле-
ния в районе г. Охнова произо-
шло столкновение военного и
гражданского воздушных судов,
позвавшее за собой большие че-
ловеческие жертвы.

ЕЩЕ В СЕРЕДИНЕ 60-х годов
научно-исследовательские ин-
ституты гражданской авиации и
Минобороны СССР провели ра-
боту по обоснованию путей со-
вершенствования системы УВД.
Эти исследования показали, что
повышение безопасности полетов
в воздушном пространстве стран
при одновременном по-
вышении экономики может
быть достигнуто в результате
совмещения органов УВД граж-
данской и военной авиации и ис-
пользования при этом унифици-
рованных средств управления.

Решение же о создании такой
совмещенной межведомствен-
ной Единой системы УВД было
принято в 1973 году. В основу
был положен принцип рацио-
нального использования воздушного
пространства (ИВП) страны в интересах авиации всех
министерств и ведомств. При
этом в органах ЕС УВД были
сосредоточены функции уста-
новления режима полетов, пла-
нирования, управления и кон-
тrolля за воздушным дви-
жением. В качестве основных тре-
бований к системе выдвигались
обеспечение ее бесперебойного
функционирования и информа-
ционно-техническое сопряже-
ние с ведомственными системами
управления, а основой ее
развития должна была быть еди-
ная техническая политика в раз-
работке перспективных средств
и систем УВД и рациональном
их размещении на территории
страны с учетом административ-
ного и военного деления. Созда-
ние ЕС УВД было завершено в
1982 году.

Военный сектор системы
отвечает за рациональное рас-
пределение воздушного про-
странства, осуществляет плани-
рование использования воздуш-
ного пространства и контроль за
порядком его использования, а
также непосредственное управ-
ление воздушным движением
вне воздушных трасс и местных
воздушных линий. А граждан-
ский сектор планирует и обеспе-
чивает управление полетами по
воздушным трассам, местным
воздушным линиям и районах
гражданских аэропортов. Созда-
ние военно-гражданской Еди-
ной системы УВД позволило
устранить территориальную раз-
общенность пунктов управле-
ния воздушным движением ве-
домства, обеспечило тесное

«Локтевое» взаимодействие военных и гражданских диспетчеров, дало возможность более рационально использовать воздушное пространство страны, повысив безопасность полетов, их регулярность и экономичность.

СИСТЕМУ ВОЕННО-ГРАЖДАНСКОЙ СИСТЕМЫ

Это привело к тому, что, несмотря на некоторое повышение уровня безопасности полетов, он еще оставался в нашей стране примерно на 40 процентов ниже рекомендованного ИКАО и почти в 4 раза ниже, чем в США. Были предприняты попытки

были подготовлены предложения по основным направлениям развития ЕС УВД СССР, которые после болезниенного преодоления ведомственного подхода все-таки получили одобрение Минобороны, МГА и других заинтересованных министерств и ведомств. С выходом 30.09.90 г. постановления Совета Министров СССР «Об образовании Госээронавигации СССР» и ряда других решений рукопол

ства страны изучалась работа по поэтапному переходу к Государственной системе по ИВП и УВД страны. Однако августовские события 1991 года, распад СССР, смена руководства министерства приостановили процесс создания Госсистемы. В последующем вновь узковедомственные интересы взяли верх над государственными, и в 1992 г. Госсистема по ИВП и УВД, так и не реализовавшись, прекратила свое существование. Все возвра-

тилось на круги своя. Те же для ствола управления полетами — военный и гражданский, те же два руководящих органа — Министерство обороны и Министерство транспорта, те же проблемы.

С 1992 ГОДА было выпущено много постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, приказов министерств обороны и транспорта, пытающихся как-то сбалансировать ухудшающуюся ситуацию в ЕСУВД как в организационном, так и в техническом плане. Однако опять-таки ведомственные интересы поддерживали стояли над государственными, и после жесткого и мучительного согласования в вышеуказанных министерствах документов последние выходили в основном урезанные и в большинстве случаев декларативные.

В настоящее время состояние системы УВД Российской Федерации оценивается как критическое. Технические средства фактически деградировали. От 50 до 80 процентов оборудования ряда центров УВД работает с продленным ресурсом, а от 10 до 40 процентов вообще подлежит снятию с эксплуатации. Автоматизированные системы управления, которые составляют всего 27 процентов общего количества, находятся в состоянии

Согласно данным Государственного статистического комитета СССР, в 1993 г. в России не было ни одного промышленного предприятия, чистый доход от которого был бы равен нулю. Так, капиталовложения в системе в 1993 г. составили 33 процента от заявленной суммы, в 1994 г. — 12, а в 1995 г. — менее 10.

обще практический не поступало. Поиск вариантов выхода из кризиса существующей системы УВД велется несколько лет и уже более года достаточно энергично. К настоящему времени

Ни у кого не вызывают сомнений, что единственно приемлемый путь – это перевод системы на самофинансируемое и самоокупаемое и создание в связи с этим Госкорпорации по обслуживанию воздушного движения. Это позволит решать вопросы содержания системы, поддержание ее работоспособности и дальнейшее развитие независимо от бюджетного финансирования. Опыт эксплуатации гражданской части системы в 1994-1995 гг. показал, что она может работать без существенных государственных финансовых вложений. Вопрос состоит только в том, как создавать Госкорпорацию.

Министерство транспорта РФ предлагает вариант создания Госкорпорации; только на базе гражданской части ЕС УВД и под юрисдикцией Федеральной авиационной службы России Минтранса РФ. По моему мнению, такой путь является мягко говоря, ошибочным. Вызывает большую озабоченности, что перевод только одной части системы на полный хозрасчет может привести существенный дисбаланс в дальнейшем функционировании

нированием всей системы в целом, более того, разрушить ее.

В предлагаемом варианте гражданская часть системы переводится на самофинансирование и самоокупаемость, а военная - на самоплыжимость, то есть остается на госбюджете. Взаимоотношения же между ними предлагаются строить на основе заключаемых соглашений. Что значит строить такие взаимоотношения между двумя субъектами, выполняющими одну и ту же работу, когда один из них имеет зароботанные средства, а другой практически не имеет ничего? Как совместить в органах, выполняющих одни задачи (примечь военные и гражданские системы), сидит бок о бок, рыночные и государственные отношения? Ведь любое соглашение строится по принципу «Ты мне - я тебе».

Что могут военные предложить? Пустой бюджетный кармашек и устаревшие технические средства и личный состав? Это значит, надо забыть о концепции воздушного пространства, о развитии радиоэлектронных средств двойной с наземными, создании сибирских радиоэлектронных, навигационных и спутниковых центров и переходе к единой ядерно-радиоэлектронной радиоэлектронной системе, а значит, в целом о том, что с учетом применения радиоэлектронной модернизации. Кому это интересно? Инвесторам, которые будут летать только по международным воздушным трассам, оснащенным по последнему слову техники, или российским пользователям, отброшенным на обочину этих трасс? Несложно, что при таком подходе вся модернизация может быть осуществлена путем оснащения системы УВД иностранными средствами технического обслуживания. Это значит, что отечественные производители аналогичных средств могут стоять на второй план. Под вопросом и совместимость технических средств гражданской части с военной.

ЭТО ОДНА СТОРОНА проблемы. Вторая. И военные, и гражданские, если они босят на обороноспособность нашей страны, не должны забывать об адаптации системы в мирное время к выполнению чисто военных задач и о готовности к быстрому переводу ее на мирное базисе воспроизводства. В предложенном мною плане это выражается в том, что в течение пяти лет в стране должна быть создана система УВД как и в России, военно-гражданской. Но в новом государстве, проходи реформирование всех социальных систем, УВД не разрывало их и при этом сохраняло техническим, техническим, экономическим, а также пониманием, что такой стратегический механизм должен связываться с функциональностью как единого целого и интересами

сах прежде всего самого государства.

Любому здравомыслящему человеку понятно, что чтобы у нас одно и законодательство регулирующее деятельность в воздушном пространстве, должны быть тоже одни.

Вот почему, оценив положительные и отрицательные стороны предлагаемых вариантов совершенствования деятельности ЕС УВД, а также понимая то, что выбросив военное ведомство из процесса реформирования системы, нельзя в полной мере обеспечить безопасность страны, военными специалистами Генерального штаба было предложено создавать Госкорпорацию в форме единого инфраструктурного военно-гражданского органа по обслуживанию воздушного движения на территории Российской Федерации. Это позволит развивать существующую систему УВД в единую, решаги задачи и интересы всех пользователей, снять напряженность во взаимоотношениях военных и гражданских органов УВД и работать на благо России в целом.

Генеральный
Валерий ЗАХАРЧУК

О том, насколько важна для государства затронутая автором проблема, говорит и следующий документ, который, на наш взгляд, целесообразно привести без сокращения.

Президенту
Российской Федерации
Б.Н. ЕЛЬЦИНУ

Глубокоуважаемый Борис Николаевич!
Вокруг Единой системы управления воздушным движением страны сложилась ситуация острого кризиса, чреватого серьезным ущербом оборонспособности и национальной безопасности России, ее суверенитету в собственном воздушном пространстве.

Положение обострилось в результате принятия Постановления Правительства Российской Федерации (от 14 мая с.р. № 583), в соответствии с которым государственное управление организаций воздушного движения возложено на вновь созданную Федеральную авиационную службу (ФАС) в составе Минтранса России. Для непосредственной организации управления воздушным движением на базе гражданских органов УВД создается ведомственная Госкорпорация под эгидой ФАС. Минобороны фактически отстранено от выполнения специальных исполнительных, разрешительных, контрольных и надзорных функций в воздушном пространстве России. Это прямо противоречит действующему законодательству и проекту нового Воздушного Кодекса Российской Федерации, согласованному всеми заинтересованными министерствами и ведомствами и представленному в Федеральное собрание в мае 1996 г.

Реализация постановления несет угрозу ликвидации существующей Единой военно-граж-

данской системы УВД (ЕС УВД), сделавшую контроль воздушного пространства России, блокирует создание Единой автоматизированной радиолокационной системы на базе отечественных средств дистанционного наблюдения, не существующую ныне из-за вынужденной разводки системы УВД из воинских подразделений без суммарной реорганизации.

Постановление подготовлено без учета указаний Президента Российской Федерации (распоряжение от 16.07.95г. № Пр-970), позиций Совета безопасности (пех. № А21-793 от 21.07.95г.), Минобороны (пех. № 312/5/36 от 13.02.96г., № 123/17/70 от 26.02.96г. и № 312/5/74 от 11.04.96г.), Ассоциации предприятий осуществляющих аэронавигационное обслуживание пользователей воздушного пространства (пех. № АС/13-44 от 15.04.96г.), Федерации профсоюзов авиаденежчиков России (пех. № 241 от 22.04.96г.), а также поручения Правительства Российской Федерации (от 1.03.96г. № ОС-II10-05780, от 22.04.96г. № ОС-II10-13587).

Полагаясь на целесообразность поручить Правительству Российской Федерации власти в Постановление от 14 мая 1996 года № 583 (пункты I и II) согласованные с Советом безопасности и Минобороны изменения, предусматривающие утверждение общегосударственного подхода к организации воздушного движения и создание Госкорпорации на базе Единой системы УВД, отвечающей национальным интересам и безопасности России.

Прошу рассмотреть.

С уважением
О.ЛОБОВ
10 июня 1996 г.

Статья: «Небо приватизации не подлежит» в газете «Красная звезда» от 13 августа 1996 года

Авторы: Александр Евсюк, пресс-центр ВВС РФ и Юрий Гаврилов, «Красная звезда»

В первые к данной проблеме «Красная звезда» обращалась еще в декабре 1992 года. Отвечая на вопросы корреспондента газеты, бывший в то время начальником управления Межведомственной комиссии Единой системы управления воздушным движением генерал-майор авиации Борис Кущнерук прямо говорил об опасности разрушения восиной структур УВД. Шло время, но вопрос оставался открытым. Вот почему «Красная звезда» была вынуждена вновь и вновь возвращаться к этой теме. Только в нынешнем году мы еще дважды обсуждали на страницах газеты проблемы реформирования Единой системы управления воздушным движением. («Бодался Марс с Меркурием» от 25.06. и «Небо на части не делится» от 29.06.). Но воз, как говорится, и ныне там. А значит, ставить точку в этом разговоре пока рано.

Для начала немного истории. В течение нескольких десятилетий в нашей стране существовала Единая система управления воздушным движением, в компетенцию которой входил весь комплекс вопросов, связанных с использованием воздушного пространства СССР. Организационно она подразделялась на два своеобразных «ствола»: структуры, занимающиеся деятель-

влиять на ситуацию в зонах и районах ответственности иных подчиненных им центров Единой системы. Те по-просту уклонялись от выполнения указаний, ссылаясь на полную самостоятельность.

Такая же, с позволения ска-

Возвращаясь
к напечатанному

Небо приватизации не подлежит

ностью гражданской авиации, и органы управления, относящиеся к военному ведомству. Разумеется, действовали они в тесном взаимодействии и на основании документов, четко определяющих круг полномочий каждой из структур.

После раз渲а Союза на территории России параллельно с государственными авиапредприятиями стали активно возникать всяких рода акционерные общества и коммерческие структуры, делающие бизнес на воздушных перевозках и аэронавигационном обслуживании. Приобретя в собственность летательные аппараты, завладев частью авиационной инфраструктуры, в которую входят и органы обслуживания воздушного движения, их руководители, похоже, почувствовали себя заодно и хозяевами неба. Во всяком случае все чаще и чаще стали возникать ситуации, когда вышеупомянутые органы управления гражданского сектора ЕС УВД уже не могли практически

зять, — самостоятельность имела место и в приграничных зонах, где ответственность за воздушное движение возложена на военных специалистов. К примеру, в главный штаб Войск ПВО страны не единожды губструпшайцюллы об игнорировании пилотами коммерческих авиапредприятий команд должностных лиц центров ЕС УВД. Разумеется, командование противовоздушной обороны было вынуждено принимать меры по пресечению нарушений порядка использования воздушного пространства. Но и это не оказалось пределом вседозволенности. Кое-кто из новоявленных «хозяев неба» даже попытался предъявлять счет военной авиации за использование якобы им принадлежащего воздушного пространства.

— Все это, разумеется, не лучшим образом отразилось на безопасности полетов, — проектировал ситуацию начальник группы воздушного

права Управления по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением Министерства обороны РФ полковник Александр Дюссек. — Требовалось принятие самых серьезных мер...

В марте этого года состоялось совещание представителей Минтранса и оборонного ведомства, где обсуждалась возможность сохранения существующего порядка государственного регулирования в использовании воздушного пространства страны. Министр транспорта России Николай Цах и главнокомандующий ВВС РФ Петр Дейнекин, являющийся одновременно председателем Межведомственной комиссии по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением, сошлились во мнении, что Министерство обороны должно по-прежнему регулировать деятельность, касающуюся использования воздушного пространства России в пределах ее госграниц. А в сферу компетенции Федеральной авиационной службы — полномочного органа Минтранса — должны входить внутренние и международные воздушные трассы, местные воздушные линии, районы авиационных работ, аэропортов и аэродромов гражданской авиации. Это, кстати, нашло свое отражение в проекте Воздушного кодекса Российской Федерации, который в июле прошел первое чтение в Государственной Думе.

Но тут же на повестке дня встал следующий вопрос: нужно ли полностью «реформировать Единую систему» УВД или пересмотру подлежит лишь та ее часть, которая касается гражданской авиации? Руководители некоторых организаций, в том числе общественных, например профсоюза аэродиспетчеров и акционерного общества закрытого типа «Ассоциация предприятий, осуществляющих аэронавигационное обслуживание пользователей воздушного пространства», ратовали за образование внесистемной Единой военно-гражданской системы. Представители Минтранса и Министерства обороны (ВВС) отдавали предпочтение реформированию в рамках уже существующей ЕС УВД. Заметим, что в основу такого подхода были положены научно обос-

нованные рекомендации НИИ «Аэронавигация». Их поддержала Межведомственная комиссия по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением. Был здесь учтен и международный опыт. В частности, Бельгии, Нидерландов, Франции, Испании, Великобритании и ряда других европейских стран. Там государственным регулированием использования воздушного пространства также занимаются специальные структуры военных ведомств в тесном взаимодействии с органами, являющимися аналогом нашего Минтранса.

Выработанные на этом совещании рекомендации легли в основу постановления Правительства России № 538 от 14 мая 1996 года «Вопросы Федеральной авиационной службы России». Этим же постановлением предписывалось создать единую управленческую структуру – Госкорпорацию по организации воздушного движения в Российской Федерации.

Казалось бы, все точки над «*и*» расставлены. Аи нет, новоявленные бизнесмены от неба тут же встали, что называется, на дыбы. В адрес правительства незамедлительно полетели письма с предложениями о внесении поправок в это постановление. Особое испарение вызвали два пункта документа. Первый, где на Федеральную авиационную службу возлагалось осуществление госуправления гражданской авиацией и организацией воздушного движения, а также выполнение специальных, исполнительных, разрешительных, контрольных и надзорных функций. И однозначный, в котором говорилось о создании Госкорпорации – федерального унитарного предприятия по организации воздушного движения.

И вот в конце июля этого года в Москве прошло еще одно совещание по проблемам реформирования ЕС УВД. Председательствовал на нем первый заместитель председателя Правительства России Олег Лобов. Министр транспорта РФ Николай Цах, главнокомандующий ВВС генерал армии Петр Дейнекин, заместитель директора Федеральной авиационной службы Виктор Галкин, специалисты аппарата правительства и представители других заинтересованных ведомств рассмотрели ситуацию вокруг создания Госкорпорации и целесообразность внесения поправок в правительственные постановление. К счастью, трезвый и взвешенный подход восторжествовал. Решение было однозначным: в целях скорейшего устраниния децентрализации гражданской части ЕС УВД создание Госкорпорации по организации воздушного движения проводить в соответствии с постановлением правительства от 14 мая 1996 года и изменений в него не вносить.

Очень хочется верить, что данная резолюция наконец-то положит конец всем попыткам приватизации воздушного пространства России. Небо у нас одно. И делить его могут только люди, не заботящиеся об интересах государства.

**Александр ЕБСЮК,
пресс-центр ВВС РФ.
Юрий ГАВРИЛОВ,
«Красная звезда».**

Статья: «7 дней в декабре»
в газете «Известия» от 25 декабря 1996 года
Автор: Геннадий Бочаров

Геннадий БОЧАРОВ, «Известия»

10 декабря

Машина с гостями из Генерального штаба подъехала к зданию бывшего Министерства гражданской авиации ССР, а ныне Федеральной авиационной службы (ФАС) в самый разгар рабочего дня. Пройдя через директорский подъезд, называемый чиновниками «у елочек», гости — начальник управления авиации Генштаба Ю. Затолокин и начальник направления В. Захарин с удивлением узнали: директор ФАС Г. Зайцев, на встречу с которым они согласно договоренности прибыли, уехал. «Куда?» — его заместитель В. Галкин не сказал. А гости не спросили.

Не приятно.

Генералы не знали, что входили во владения Г. Зайцева на Ленинградском проспекте примерно в то же самое время, когда сам Г. Зайцев вместе с Главкомом ВВС П. Дейнекиным открывал тяжелую, как армейские проблемы, дверь в их родном доме на Арбате — в Генеральном штабе.

Заместитель директора ФАС В. Галкин, прекрасно осведомленный о том, что его шеф Г. Зайцев находится у главного шефа гостей — начальника Генштаба В. Самсонова, был подчеркнуто приветлив. Но авиационные генералы оказались в сложном положении: обсуждение проблем организации воздушного движения, способных окончательно рассорить руководство гражданской авиации России с другими ведомствами, в том числе и с Министерством обороны, проходило у Затолокина с господином Галкиным уже не один раз. Результаты — нулевые. К чему же снова толочь воду в ступе?

Скрыть уязвленное самолюбие было непросто. Еще труднее было не показать должностного и профессионального разочарования. Но уехать сразу — верх неприличия.

Генералы остались.

Возможно, даже подумали: Зайцев все же появится.

Но два часа говорильни показали: не придет. Встречи с директором не будет, поняли гости. Не поняли они при этом другого — встреча и не намечалась. А они — вольно или невольно — лишь жертвы отнюдь не военного коварства. Их место в эти часы было не здесь. А в Генеральном штабе. Там, где решался как раз их вопрос, но решался без них. Без их аргументов, их исчезающих знаний, проблематики. Задним числом приходится признать: если «развод» генералов и Г. Зайцева был совпадением, то — фантастическим. Если сознательной ловушкой — то галантливой.

Но об этом они произдумают только 14 декабря.

Директор Федеральной авиационной службы Г. Зайцев, вышедший из кабинета начальника Генерального штаба В. Самсонова, имел все основания торжествовать победу. Цель, ради которой он до-

Военно-гражданский детектив

Суть проблемы, вокруг которой вот уже несколько лет бушуют страсти и о которой неоднократно писала наша газета, сводится к следующему: одни люди, облеченные высокими полномочиями, отстаивают государственные интересы (есть еще и такие!). Другие — интересы личные. Конкретнее: речь о системе управления воздушным движением, от которой в решающей степени зависит безопасность миллионов авиапассажиров, благополучие военных и гражданских авиаторов и степень цивилизованности воздушного пространства страны. Одни — и сегодня таких большинство — за создание в новых условиях единой государственной военно-гражданской корпорации с самым широким представительством в наблюдательном совете, т.е. полной финансовой и организационной прозрачностью. Другие — за ведомственную, закрытую — без всяких наблюдательных советов — корпорацию, вписанную в рамки Федеральной авиационной службы. Как всегда, речь идет о деньгах. Система способна приносить огромные доходы. Вот и все. Но сегодня наш рассказ не столько о самой проблеме, сколько о том, как ее пытаются решить некоторые государственные чиновники:

бивался встречи, достигнута. Подпись генерала армии на важнейшем для Зайцева документе — Уставе госкорпорации по организации воздушного движения — получена. Последняя помеха на пути реализации замысла снята. Две другие подписи — министра транспорта Н. Цаха и заместителя председателя Госкомимущества О. Кацанова — появились на документе еще в августе. Главкома ВВС П. Дейнекина — в октябре. И вот теперь, 10 декабря, получена подпись В. Самсонова.

Время для атаки начальника Генштаба было выбрано идеально. (С предыдущим, М. Колесниковым, дело не клеилось — к позиции Зайцева он относился непримиримо, о чем свидетельствуют его докладные премьеру правительства.) Во-первых, генерал армии Самсонов занял высокую должность совсем недавно: с проблемой УВД — лишь одной из тысяч проблем и задач, стоящих перед Генеральным штабом, ознакомиться не успел. Можно было втирать очки без каких-либо опасений. Во-вторых, только на днях он выбрался из госпиталя, куда попал после автомобильной аварии. Наконец, третье — главное — обстоятельство, позволившее директору ФАС получить заветную подпись, заключалось в том, что офицеры Генштаба, владеющие всем спектром обсуждаемой проблематики, находились, как уже известно, не в Генштабе, а в надежном месте — в ФАС.

11 декабря

Внешнее спокойствие обманчиво. Но за дверями общарванных кабинетов ФАС — гул. Новость обсуждается горячо. В журнале исходящих документов для регистрации отправки устава в Московскую регистрационную палату резервируется строка: «Зачем?». Чтобы присвоить исходящий номер документу одиннадцатым числом, но при этом не затормозить ход других документов. А над уставом еще поклонять в течение праздничных и выходных дней.

12—13 декабря

Праздник. Выходные дни. Телефонные консультации. Ожидание снега. Рутин.

14 декабря

Взрыв! Информация о подписи В. Самсонова достигает исполнительно обязанности начальника Главного оперативного управления Генерального штаба Н. Болуевского и — первого заместителя начальника ГШ Н. Лищева, еще недавно — во время болезни В. Самсонова — исполнявшего его обязанности и подписывавшего документы по данной проблематике, но совершенно противоположного характера. Оба направляются к начальнику Генштаба.

Главные аргументы, визиторов к Самсонову: идея создания единой государственной военно-гражданской корпорации УВД с наблюдательным советом, включающим всех пользователей воздушного пространства от летающих до стреляющих, одобрена президентом страны Б. Ельциным. («Известия» трижды писали о резолюции президента на соответствующих документах — «Идею об образовании единой государственной корпорации УВД с наблюдательным советом, включая в себя все виды воздушного транспорта и т.д.»). Но именно против такого подхода борется ФАС, его директор и те немногие, но влиятельные единомышленники, кто стремится заполучить исключительные права на небо.

Доказывают: идея единой военно-гражданской корпорации одобрена и однозначно поддерживается министром обороны РФ И. Родионовым.

Сообщают: неоднократно на протяжении всего последнего времени, несмотря на интриги и давление, за реализацию идей выступает Совет безопасности.

Единая ответственность за безопасное небо как военных, так и гражданских авиаторов — главное требование ИКАО, а не стремление генералов вновь безраздельно, как это было ко-

гда-то, командовать воздушными трассами и аэрокомплексом страны.

Единая ответственность — объективная необходимость. Как и совместное использование зарабатываемых средств. Расчеты показывают, что объединение даст огромный эффект как в плане повышения безопасности, так и в чисто экономическом смысле.

Неизвестно, как проходил трудный разговор в кабинете начальника Генерального штаба В.Самсонова. Зато известны его последствия.

15 декабря

Срочное письмо, доставленное курьером Генеральному штабу в ФАС директору Г.Зайцеву, состояло из нескольких строк: «Информирую Вас, что свою подпись на Уставе Госкорпорации по ОВД, поставленную 10 декабря с.г., отзываю как преждевременную. Прошу Вас при подготовке предложений по реорганизации системы УВД учитывать позицию Министерства обороны РФ, изложенную в письме генерала армии И.Н.Родионова 26.10.96 г.». Подпись — В.Самсонов.

Можно только догадываться, каких нравственных усилий — и мужества — стоило начальнику Генерального штаба признание собственной ошибки. Случай, бесспорно, исключительный. Другого такого в Генштабе припомнить не могут. Но письмо, отзывающее подпись, не единственное, что В.Самсонов предпринял. По его поручению в Генеральный штаб были приглашены все, кто в той или иной степени занимался вопросами реорганизации систем УВД.

16 декабря

Директор ФАС Г.Зайцев вылетел в Орел. Во время встречи с находящимися здесь председателем Федерального собрания России Е.Строевым Зайцев был задан вопрос: правда ли, что начальник Генштаба отзвал свою подпись с документов, которые руководитель ФАС проталкивает? Вопрос был задан человеком, не понеся никаких знакомств с проблемами УВД — генеральным директором государственного предприятия по управлению воздушным движением А.Блыжиковым.

Ответ Г.Зайцева был истеричным, к чему, впрочем, уже вполне привыкли. Хороший пилот, спокойный и уравновешенный в прошлом человек, с обретением неожиданной власти менялся неизвестно. Угрожая снять всех, кто не разделяет его взглядов и подходов, включая, разумеется, и самого автора вопроса, директор ФАС прокричал: никто из вас не представляет, какая сила стоит за моей единой...

— Какая? — наивно переспросил кто-то.

— Узнаете!

— Вполне возможно.

Вернувшись в Москву, директор ФАС обнаруживает невероятное: работники департамента организации воздушного движения Ю.Аверьянов отказывается вести устав корпорации в Московскую регистрационную палату. Отказывается, даже не зная об отзыве с титульного листа подписи Самсонова. Начальство настаивает. За Аверьянова встает его непосредственный руко-

водитель М.Ушаков. Аверьянов прав, говорит Ушаков. То, что заложено в уставе, противоречит государственным интересам. Зато служит интересам отдельных лиц.

«Курьера» немедленно меняют.

Письмо Самсонова во внимание не принимается. Устав спешно готовят к регистрации. Особую активность проявляет Б.Кушнерук, только что назначенный приказом Г.Зайцева на должность генерального директора... Госкорпорации! Корпорации еще нет, но генеральный директор уже есть. Форсирование событий лишает директора ФАС остатков самооконтроля. Основанием для назначения одиозной фигуры генерала Кушнерука, ни одного дня не работавшего в гражданской системе УВД и откомандированного из Главного штаба ВВС в распоряжение Минтранса, явилось... заявление самого Б.И.Кушнерука! Так и написано в приказе Г.Зайцева.

Встреча у начальника Генерального штаба продолжалась около трех часов. Теперь он лично, из первых уст, мог услышать аргументы тех, кто боролся и продолжает бороться за цивилизованное и безопасное небо России. Сказать о том, что круг приглашенных был узким, не смог бы и сам Зайцев. Помимо военных, здесь были и сугубо гражданские специалисты — экономист, специализирующийся на вопросах УВД, генеральный директор независимого экономического центра Е.Устюжанина, генеральный директор Ассоциации государственных предприятий по управлению воздушным движением А.Травников (ассоциация объединяет все 26 предприятий УВД России), ответственные работники Совета безопасности, Минобороны, прома и другие. Все они придерживались точки зрения, что попытка создания корпорации по образцу, предлагаемому ФАС, вредна и опасна.

На вопрос В.Самсонова генерал-полковнику Л.Лейнекину, присутствующему, как известно, и при визите в Генштаб Г.Зайцева, знали он о позиции министра обороны по этому вопросу, знаком ли с его директивным письмом по проблеме УВД, главный военный авиатор страны ответил: «Нет».

Пятеро участников встречи — пять журналисту изумление было всеобщим.

17 декабря

Поразительная вещь: обвинять Главкома ВВС как и Г.Зайцева, в умышленном ущемлении интересов государства — неизменно и, пожалуй, несправедливо. Возможно, они искренне считают, что система, предлагаемая ими, привнесет в жизнь, что ее возглавит криотально-честный человек, будет развиваться нормально и с пользой для дела. Возможно. Но на ум приходят примеры. В Англии законы рассчитаны на жуликов, поэтому в Англии редко воруют. В России законы рассчитаны на честных людей. Воруют постому поголовно. Кроме того, трудно объяснить, почему честные люди боятся контроля.

Бикфордов шнур, который подлежит директору одного из департаментов ФАС М.Ушаков, запретивший своим сотрудникам участвовать в играх директора ФАС и тем более возить «омнительные документы в регистрационную палату, догорел до взрыва. «Все. Обращаюсь к председателю правительства», — сказал он Галкину. И еще раз сформулировал свое неприятие того, что происходит в авиационном ведомстве. В тот же день он как главный специалист по организации воздушного движения, второй заместитель председателя Европейской группы аэронавигационного планирования ИКАО, председатель российско-американской координационной группы по УВД написал и отправил на имя премьера страны В.Черномырдина письмо, где точно аргументировано и профессионально изложил свою точку зрения. Надо ли говорить, что она в корне отличалась от Зайцевской? Смелый поступок!

Замечу, правда, что столь же отчаянно поступил в свое время и другой профессионал УВД — С.Евсюков, обратившийся с письмом к премьеру. Сегодня Евсюков уже не у дел.

Информация о том, что ФАС, несмотря на отзыв Самсоновым своей подписи, предпринимает энергичные попытки зарегистрировать устав, словно никакого отзыва и не было, вызвала мгновенную реакцию в Генштабе. Письма в адрес первого заместителя премьер-министра правительства Москвы О.Толкачева и главы администрации Московской области А.Гажлова с просьбой заблокировать регистрацию документов ФАС в подведомственных им организациях отправляются в тот же день.

Вечером 17 декабря первый заместитель начальника Генерального штаба Н.Пищев, вполне отчетливо осознавший, с кем имеет дело, обращается с той же просьбой уже к заместителю министра юстиции России Е.Сидоренко. Просьба заблокировать регистрацию по всей территории страны — цитирую — «обусловлена тем, что начальник Генерального штаба генерал армии В.Н.Самсонов при голосовании проекта вышеуказанного устава был дезинформирован директором Федеральной авиационной службы России Г.Зайцевым Г.Н., в связи с чем был вынужден отозвать свою подпись».

От редакции:
По имеющимся у нас сведениям, устав принят в правительстве Московской регистрационной палаты.