

Ретроспективный анализ, касающийся вопросов межведомственного взаимодействия в сфере обеспечения безопасности полетов при управлении воздушным движением, а также развития Единой системы организации воздушного движения и государственного регулирования использования воздушного пространства Российской Федерации.

(К 48-й годовщине создания 16.02.1973 года ЕС УВД СССР)

Введение

Историческая необходимость осуществления контроля за полетами летательных аппаратов с наземных пунктов управления, в условиях развивающегося воздухоплавания и роста числа этих полетов, была неразрывно связана с созданием, становлением и развитием авиации.

На всех этапах своего становления и развития национальная система управления воздушным движением была исторически зависима от состояния государства, его политической системы, состояния экономики и обороны страны.

Подробно об истории становления и развития управления воздушным движением в СССР - России можно ознакомиться на Портале МОД «Аэронавигация Без Границ» ([раздел Россия](#)).

О безопасности полетов и озабоченности государства

К сожалению, как история развития авиации, так и история создания и функционирования системы управления воздушным движением в Советском Союзе и Российской Федерации, сопровождались частыми авиакатастрофами. Вот некоторые, наиболее резонансные, известные нам авиакатастрофы периода 1935 -1972 годов, до создания ЕС УВД СССР.

В Московской воздушной зоне 05 мая 1935 года столкнулись самолет АНТ-20 «Максим Горький» и истребитель И-15. Все 49 человек, находившихся на борту, погибли.

При массовом прилете самолетов делегаций на празднование Великой Октябрьской Социалистической революции в Москву 05 ноября 1949 года, в условиях резкого ухудшения метеоусловий и отсутствия системы центрального планирования полетов столкнулись два самолета Ил-14 и Ил-12.

В этот же день, экипаж самолета С-47 СССР - L946 Латвийского управления гражданской авиации, следовавший из Риги во Внуково, после нахождения в зоне ожидания более 2 часов, из-за малого остатка топлива, принял решение произвести посадку в тумане с видимостью 300 метров.

При уходе на второй круг из-за отказа двигателя самолет потерял скорость и свалился.

Из 26 человек, находившихся на борту - погибли 13.

Экипаж самолета Ли-2 СССР - L4207 Литовского управления гражданской авиации следовал из Вильнюса во Внуково. Находясь в зоне ожидания 75 минут, из-за малого остатка топлива, принял решение произвести посадку в тумане с видимостью 300 метров. При выполнении пятого неудачного захода подача топлива в двигатель прекратилась. Самолет произвел аварийную посадку в лес.

Из 26 человек, находившихся на борту, - погиб один.

Экипаж самолета Ли-2 СССР - L4181 Туркменского управления гражданской авиации выполнял полет из Воронежа во Внуково (пассажиры приняли решение добираться из Воронежа до Москвы поездом). Находясь в зоне ожидания более двух часов, из-за выработки топлива самолет упал в лес, не долетая 16 километров до Внуково.

Все пять членов экипажа погибли.

В ночь еще три самолета произвели аварийные посадки вне аэродрома.

В общей сложности погибли 19 человек (данные по воздушным судам отсутствуют).

В Московской воздушной зоне 26 марта 1952 года столкнулись самолеты гражданской авиации и Министерства обороны. Военно-транспортный самолёт должен был выполнить рейс из Тулы в Берлин, на его борту находились 34 слушателя Высшей военной академии имени К. Е. Ворошилова. В это же время в Тульский аэропорт на промежуточную посадку заходил авиалайнер (по некоторым данным это был Ли-2, либо Ил-12), который выполнял пассажирский рейс из Одессы в Москву. Но во время посадки пассажирский самолёт выкатился с полосы и врезался в военный самолёт, после чего возник пожар, уничтоживший обе машины. Точное число погибших неизвестно, по некоторым данным оно составило не менее 70 человек. На тот момент это была крупнейшая авиационная катастрофа в Советском Союзе.

В 1952 году вышло Постановление Совета Министров СССР № 018484-52 г. «...Представить в Совет Министров СССР в двухмесячный срок предложения по Единой государственной авиационной диспетчерской службе и установлению единого режима в воздушном пространстве СССР».

Распоряжением Главнокомандующего ВВС от 19.07.1952 г. была создана комиссия, которая отработала проект постановления Совета

Министров СССР. (Предложения не были реализованы, а в январе 1956 г. вопрос был снят).

19 февраля 1958 года самолет Ту-104 выполнял перегоночный полет в аэропорт Внуково. Из-за ухудшения погоды во Внуково самолет был направлен на военный аэродром Саваслейка. По причине ухудшившейся погоды экипаж сделал несколько заходов на посадку, но из-за выработки топлива произвел посадку в лесу, не долетев до ВПП 1500 метров.

Самолет Ту-104 15 августа 1958 года выполнял пассажирский рейс из Хабаровска в Иркутск. Находясь на эшелоне 11000 метров, самолет вошел в сильное струйное течение. Экипаж набрал эшелон 12000 метров, потерял скорость, свалился в штопор и потерпел катастрофу в районе Читы.

Все 64 человека, находившиеся на борту, погибли.

Самолет Ту-104 17 октября 1958 года выполнял международный полет из Пекина в Москву с промежуточной посадкой в Омске. На борту находились члены партийно-правительственных делегаций Китая и Северной Кореи.

Из-за ухудшения метеоусловий в Москве экипаж принял решение следовать на запасной аэродром в Свердловск. Находясь на эшелоне 10000 метров, самолет попал в сильное струйное течение. Экипаж перевел самолет в набор высоты, занял эшелон 13000 метров и из-за потери скорости свалился в штопор. Находясь на высоте 2000 метров, экипаж вывел самолет из штопора, но высота была слишком мала. Самолет столкнулся с железнодорожным полотном в 20 километрах от населенного пункта Канаш.

Все 73 человека, находившиеся на борту, погибли.

Катастрофы первых реактивных пассажирских самолетов выявили необходимость скорейшего совершенствования радиотехнического и метеорологического обеспечения полетов в СССР.

В 1960 году вышло Постановление Совета Министров СССР № 901-777-60 г. «О создании Единой государственной системы автоматизированного управления воздушным движением».

Постановлением предусматривалось проведение мероприятий в 3 этапа. Один из вопросов – организация Единой службы управления воздушным движением.

Выполнен только первый этап по совершенствованию отдельных технических средств.

В 1964 году вышло Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 429-171-64 г. «...Обеспечить в период 1964-1966 гг. научный и технический задел для дальнейшей разработки системы управления воздушным движением в СССР».

Предусматривалось отработать проект основных положений управления воздушным движением в стране (НИР «Свирель») и разработать проект по этапам организации Единой государственной системы управления воздушным движением (УВД) – (ОКР «Полет-2»).

Работы были выполнены в 1965 г. Однако решение об их практической реализации не было принято.

В Московской воздушной зоне 23 июня 1969 года, в районе населенного пункта Юхнов самолет Ан-12 Минобороны столкнулся с пассажирским самолетом Ил-14. Находившиеся на борту Ан-12 авиадесантники – 91 человек и 5 членов экипажа, а также, 24 человека, находившиеся на борту Ил-14, погибли. Последствиям на месте катастрофы ужасались даже фронтовики, прошедшие войну.

В 1969 году вышло Постановление Совета Министров СССР № 901-322-69 г. (по Юхновской катастрофе). «...Уточнить существующий порядок управления движением самолетов».

Для разработки рекомендаций по совершенствованию организации управления воздушным движением в стране, была образована комиссия из представителей ВВС, ПВО, ВМФ, ДА, МГА, МАП и МРП.

Вывод комиссии: «...Без принятия срочных мер по организационно-техническому совершенствованию системы УВД в стране она придёт в кризисное состояние. **Целесообразно создать до 1973 г. Единую государственную систему УВД в стране, возглавляемую главным управлением воздушного движения при СМ СССР.**

ГУВД СССР должно быть высшим органом по организации воздушного движения в стране. Единая государственная система УВД должна быть над ведомственной системой и ее финансирование необходимо осуществлять по целевому бюджету».

Потерпел катастрофу 13 октября 1972 года самолет Ил-62 в районе аэродрома Шереметьево ночью, в сложных метеоусловиях, после выполнения третьего, неудачного захода на посадку. Все 174 человека, находившееся на борту, погибли.

Состояние государственного регулирования использования воздушного пространства и безопасность полетов

В 1973 году вышло Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 130-49-73 г. «...Принять предложение МО и МГА о создании в 1973-1980 гг. Единой системы УВД гражданской и военной авиации, отвечающей требованиям мирного и военного времени».

В 1973 – 1991 годах на территории Российской Федерации была поэтапно развернута и функционировала до 1992 года Единая система управления воздушным движением СССР (ЕС УВД).

Уже к концу 1984 г., когда ЕС УВД в полном составе проработала около года, были достигнуты следующие показатели, характеризующие эффективность ее функционирования по сравнению с 1973 годом, а именно:

- количество опасных сближений воздушных судов снизилось примерно в 4 раза (до 1-2 случаев);
- количество нарушений порядка ИВП снизилось в 4,5 раза (до 120 случаев);
- среднесуточное время вводимых ограничений на ИВП сократилось в 4 раза (до 80 часов).

К этому, следует отметить, что в 1984 году годовая продолжительность ограничений в ИВП составила 5400 час, а в 1973 году - 90 000 час (что соответствовало 3750 дням или 10 годам времени).

За этот период, было введено 400 новых участков трасс, а также 120 спрямленных участков маршрутов, что дало экономию авиатоплива в 250 тыс. тонн (стоимостью 180 млн. руб.).

Достигнутые показатели свидетельствуют, что надежды, возлагаемые на ЕС УВД полностью оправдались.

Но трагедии в воздушном пространстве СССР не прекращались.

01 января 1974 года столкнулись самолет Ан-2 и вертолет Ми-8 в районе аэродрома Сургут.

04 декабря 1974 года столкнулись самолеты Ан-12 и Ан-2 в районе аэродрома Иркутск.

09 сентября 1976 года столкнулись самолеты Як-40 и Ан-24 над Черным морем в районе Анапы.

23 марта 1977 года самолет Ан-2 столкнулся с землей из-за опасного сближения с другим самолетом Ан-2 (Ан-2 был вынужден выполнить недопустимый маневр, чтобы избежать столкновения) в районе аэродрома Сыктывкар.

13 июля 1977 года столкнулись два самолета Ан-2 в районе н.п. Верхняя Тавда.

01 февраля 1978 года столкнулись два самолета Ан-2 в Вологодском районе УВД.

В 1977 году вышло Поручение ЦК КПСС от 06.07.1977 г. направленное в ВПК, МО, МГА, МРП, МАП.

В нем отмечалось, что состояние безопасности полетов свидетельствует о серьезных недостатках в выполнении Постановления ЦК КПСС и СМ СССР № 130-49 от 16.02.73 г. В поручении предлагалось НИИ МО, МГА и МАП разработать предложения о путях перехода от совмещенной системы УВД к Единой системе УВД.

Также, к 1978 году, показатели, характеризующие эффективность функционирования ЕС УВД СССР, показали тенденцию к замедлению их роста и стабилизировались.

С учетом этого обстоятельства, Постановлением СМ СССР от 15.08.1978г. № 199-67 была задана НИР «Исследование и разработка предложений по дальнейшему развитию и совершенствованию организационной структуры ЕС УВД страны» (шифр «Вира-79»), которую поручили выполнить совместно гражданским и военным специалистам НЭЦ АУВД МГА СССР.

При выполнении этой НИР была научно обоснована целесообразность и необходимость перехода от совмещенной военно-гражданской ЕС УВД СССР к Единой государственной автоматизированной системе УВД (ЕГАС УВД).

Заключение НЭЦ АУВД по этой работе сводилось к тому, что ЕГАС УВД должна быть над ведомственной (независимой от МГА и МО) структурой, обеспечивающей обслуживание всех пользователей воздушного пространства страны на основе установленной системы приоритетов.

23 мая 1978 года сверхзвуковой пассажирский самолет Ту-144 потерпел катастрофу при выполнении испытательных полетов в районе аэродрома Хабаровск перед поставкой сверхзвуковых самолетов в Министерство гражданской авиации.

11 августа 1979 года столкнулись два самолета Ту-134 в районе города Днепродзержинска.

2 августа 1981 года столкнулись самолет Ан-24 гражданской авиации и самолет Ту-16 Министерства обороны в районе Завитинска (Дальний Восток).

18 октября 1981 года столкнулись самолет Як-40 и вертолет Ми-8 в районе аэродрома Железногорск.

26 ноября 1981 года столкнулись два самолета Ан-2 в районе аэродрома Усть-Кулон.

В 1981 году вышло Распоряжение Совета Министров СССР № ПП-10288-81 г.: «...МО и МГА представить предложения по совершенствованию ЕС УВД».

Доложено 24.12.1982 г., что до 1985-1986 годов менять организационную структуру ЕС УВД нет необходимости. Кроме того, в докладе указано, что разработаны планы, выполнение которых позволит выполнить поэтапный переход к Единой государственной системе УВД (реально, указанный переход к ЕГС УВД ни одним планом мероприятием не был предусмотрен). Советом Министров СССР по этому докладу указано: «Прошу продолжить работы по совершенствованию ЕС УВД. В IV квартале 1984 г. представьте предложения о дальнейшем совершенствовании ЕС УВД». Предложения не разрабатывались.

В 1981 году вышло Постановление Совета Министров СССР № 740-211-81 г. «О внедрении автоматизированных систем УВД до 1990 г.».

Сроки ввода объектов задержаны на 3-4 года. Низкое качество, моральное старение, создаваемых автоматизированных систем УВД «Стрела» и «Трасса», значительное удорожание системы УВД.

В 1982 году Центральная Инспекция по безопасности полетов Вооруженных Сил СССР в акте от 08.06.1982 г. указала: «В целом, существующая в настоящее время ЕС УВД не полностью отвечает требованиям постановления ЦК КПСС и СМ СССР, сложности и интенсивности воздушного движения. Целесообразно перейти к следующему этапу развития УВД – созданию Государственной системы, с сосредоточением всех органов и средств управления в одних руках». В общий план мероприятий по устранению недостатков, данные предложения не включены.

14 августа 1982 года столкнулись самолеты Ту-134 и Л-410 в аэропорту Сухуми.

Реформирование Единой системы управления воздушным движением СССР и безопасность полетов

В 1983 году вышло Постановление Совета Министров СССР № 1126-83 г. «Об утверждении Положения о Единой системе УВД СССР». Узаконена двух ведомственная система ЕС УВД на базе совмещенных военно-гражданских органов УВД, имеющая сложное структурное построение и подчинение, не имеющая единого управленческого органа, и имеющая все основные недостатки ранее действовавшей системы.

03 мая 1985 года самолет Ту-134 гражданской авиации столкнулся с самолетом Ан-26 Министерства обороны в районе аэродрома Львов.

1986 год. В научно-исследовательской работе (САГА-1), выполненной совместно НЭЦ АУВД и 24 Управлением (военный сектор) НЭЦ АУВД написано:

«Анализ функционирования ЕС УВД за период 1976-1985 гг. показывает, что наблюдаемое в последние годы замедление темпов роста, а в отдельных случаях и стабилизация основных показателей, характеризующих эффективность системы, объясняется тем, что возможности Единой системы к настоящему времени полностью исчерпаны. Дальнейшее повышение эффективности функционирования системы требует внедрения в практику ее работы новых принципов построения и функционирования».

Начало реформирования ЕС УВД СССР было положено в 1990 году, - создана Государственная комиссия по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением при Правительстве СССР (Госаэронавигация СССР). Тем самым, спустя семнадцать лет функционирования ЕС УВД СССР, как двух ведомственной совмещенной системы Министерства гражданской авиации СССР и Министерства обороны СССР, в 1990 году был взят курс на отраслевой принцип построения единой государственной системы в интересах всех пользователей воздушного пространства.

В 1991 году вышел Указ Президента СССР от 04.04.91 г. № УП-1766 «О повышении безопасности полетов и упорядочении использования воздушного пространства СССР».

Указом дано поручение Правительству СССР ускорить реализацию постановления СМ СССР от 30.04.90 г. № 430 и передачу в ведение Госаэронавигации СССР всей полноты ответственности за организацию использования воздушного пространства и УВД.

В 1991 - 2000 годах число авиационных событий при организации воздушного движения продолжало оставаться высоким. В этот период произошло: катастроф -14; аварий -18; серьезных инцидентов – 30; инцидентов – 230.

Выбор пути реформирования ЕС УВД СССР в постсоветской России

Выбор пути дальнейшего реформирования системы, уже в новой России, был predetermined в 1993 году, при передаче Росаэронавигации (правопреемницы Госаэронавигации СССР) в состав Центрального аппарата Минтранса России.

В 1994 году Правительство Российской Федерации утвердило Положение о ЕС УВД России, предусматривающее дальнейшее функционирование системы, как двух ведомственной. Ответственность за функционирование ЕС УВД была возложена на Минобороны России и Минтранс России.

Для формирования единой хозяйственной системы управления воздушным движением и регулирования использования воздушного пространства Российской Федерации в 1996 году было создано федеральное унитарное предприятие «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации», в последующем – ФГУП «Госкорпорация по ОрВД», подведомственное Федеральной авиационной службе Минтранса России. В ее структуру вошли все гражданские органы системы.

Структура военных органов ЕС УВД Российской Федерации, в сравнении с ЕС УВД СССР, не претерпела существенных изменений, однако была оптимизирована, с учетом сложившихся новых условий функционирования.

В 1998 году двух ведомственное построение системы было закреплено положениями о ЕС ОрВД Российской Федерации и о Межведомственной комиссии по использованию воздушного пространства Российской Федерации, которые были утверждены Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.06.1998 года № 605 было установлено, что государственное регулирование использования воздушного пространства осуществляют:

Министерство обороны Российской Федерации (Управление по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением) - полное государственное регулирование использования воздушного пространства;

Федеральная авиационная служба России (Управление государственного регулирования организации воздушного движения) - государственное регулирование деятельности по использованию той части воздушного пространства, которая в установленном порядке определена для воздушных трасс (внутренних и международных), местных воздушных линий, районов авиационных работ, гражданских аэродромов и аэропортов.

В 2000 году была утверждена Правительством Российской Федерации «Концепция модернизации и развития Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации».

В 2004 году, Межведомственная комиссия по ИВП Российской Федерации, как орган взаимодействия пользователей воздушного

пространства и как координирующий орган ЕС ОрВД, была упразднена, с началом административной реформы в России.

В 2005 году, спустя год, по представлению Министра обороны, Правительством РФ вновь создается отраслевой уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области использования воздушного пространства (ИВП), который получил прежнее название, – Росаэронавигация. При этом, Положение о ЕС ОрВД Российской Федерации, как двух ведомственной системы, не было отменено.

В 2006 году, Поручением Правительства РФ от 06.02.2006 № СИ-П4-392 было предписано: Росаэронавигации, совместно с Минтрансом России и Минобороны России во втором квартале 2008 года разработать проект закона «Об Аэронавигационном обслуживании в Российской Федерации».

В 2006 году, Протоколом Правительства от 6 октября 2006 года № 35, была одобрена «Концепция создания и развития Аэронавигационной системы России» и План мероприятий по ее реализации, которые в марте 2007 года направлены для исполнения в федеральные исполнительные органы власти и Межгосударственный авиационный комитет.

В 2007 году, распоряжением Правительства РФ военные органы ЕС ОрВД были упразднены, а их имущество передано в ФГУП «Госкорпорация по ОрВД». Военнослужащие этих органов должны были прикомандировываться к Росаэронавигации, однако в мае 2008 года, по представлению Министра транспорта, Росаэронавигация была исключена из состава федеральных органов исполнительной власти и включена в состав Центрального аппарата Минтранса России, как самостоятельная служба.

В 2008 году при докладе Росаэронавигации в Правительство РФ о ходе выполнения I этапа Плана мероприятий по реализации «Концепции создания и развития Аэронавигационной системы России» выяснилось, что несколько важных работ Плана мероприятий, в том числе, непосредственно связанных с формированием организационно - функциональной структуры Аэронавигационной системы России, не были должным образом выполнены. Положение о системе находилось на согласовании больше года, но так и не было утверждено Правительством РФ. Директор Департамента правового обеспечения и законопроектной деятельности Аппарата Правительства Российской Федерации (исх. № 06-01/2329-нс от 05.12.2008г.), сообщил в адрес Минтранса России, по результатам рассмотрения проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об Аэронавигационной системе России»: «Поскольку, согласно статьям 90 и 115 Конституции Российской Федерации акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации принимаются на основании и во исполнение федеральных законов и не должны им

противоречить, утверждение постановления Правительства Российской Федерации «Об Аэронавигационной системе России» возможно исключительно после внесения соответствующих изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации».

В 2009 году Росаэронавигация была полностью упразднена, а ее функции переданы Минтрансу России, Росавиации и Ространснадзору. Военнослужащие уволены из Вооруженных Сил и приняты на работу в Росавиацию, ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» и Ространснадзор в качестве гражданских специалистов, для продолжения исполнения функций прежних военных органов ЕС ОрВД. В нормативных документах этих федеральных органов исполнительной власти перестали применяться нормы «государственное регулирование использования воздушного пространства» и «уполномоченный орган в области использования воздушного пространства», предусмотренные Воздушным кодексом Российской Федерации.

Разработка проекта закона «Об Аэронавигационном обслуживании в Российской Федерации» была исключена из Плана законопроектной деятельности Минтранса России и снята с контроля Правительства РФ.

Также, в 2010 году, в новых Федеральных правилах использования воздушного пространства Российской Федерации, не стало применяться одно из базовых понятий – «организация использования воздушного пространства Российской Федерации», предусмотренное Воздушным кодексом РФ (статья 14).

В 2001 - 2010 годах число авиационных событий в гражданской авиации при организации воздушного движения значительно сократилось. В этот период произошло: катастроф – 2; аварий -1; серьезных инцидентов – 14; инцидентов – 161.

Можно предположить, что мероприятия, связанные с реформированием ЕС ОрВД (создание и развитие ФГУП «Госкорпорация по ОрВД», создание и функционирование Росаэронавигации), совершенствование нормативно-правовой базы (принят Воздушный Кодекс РФ, утверждено новое Положение о ЕС ОрВД и Положение об МВК по ИВП, изданы ФП ИВП РФ, ФАП Правила полетов в ВП РФ, Положение об оперативных органах ЕС ОрВД и другие акты), продолжающееся совершенствование технической оснащенности центров системы, положительно отразились на повышении безопасности полетов при организации воздушного движения в период 2001 – 2010 годов.

В 2011 году, при подготовке предложений ФГУП ГосНИИ «Аэронавигация» по корректировке «Концепции создания и развития Аэронавигационной системы России» и Плана мероприятий по ее

реализации, институтом предлагалась структура построения ЕС ОрВД и взаимодействующих с ней систем, которая предусматривала создание Межведомственной аэронавигационной комиссии при Минтрансе России, однако она не была создана.

С выходом ныне действующего постановления Правительства Российской Федерации от 28.08.2015 № 901 «О Единой системе организации воздушного движения Российской Федерации», отменившего прежнее Положение о ЕС ОрВД, 1998 года, также не используются понятия «государственное регулирование использования воздушного пространства» и «уполномоченный орган в области использования воздушного пространства». Одновременно, в Положении о ЕС ОрВД Российской Федерации, утвержденном этим постановлением, отсутствует понятие «научное обеспечение Единой системы», которое изначально присутствовало во всех предыдущих положениях об этой системе и реально осуществлялось с 1974 года Научно-экспериментальным центром по автоматизации управления воздушным движением МГА СССР (в составе гражданских и военных специалистов), а затем, с 1990 года, – головной (единой для гражданской и военной авиации) научно-исследовательской организацией – ГосНИИ «Аэронавигация».

Еще до издания постановления Правительства Российской Федерации от 28.08.2015 № 901, с мая 2012 года, ФГУП ГосНИИ «Аэронавигация» было упразднено и присоединено к ФГУП «ГосНИИ ГА», в качестве филиала «НИИ Аэронавигации».

Нынешнее состояние Единой системы организации воздушного движения и нормативно-правового обеспечения ее структурного построения в Российской Федерации

В действующем Положении о ЕС ОрВД Российской Федерации определено, что основную и определяющую часть этой системы составляют ее оперативные органы обслуживания воздушного движения (ОВД), находящиеся в составе ФГУП «Госкорпорация по ОрВД».

Это обстоятельство свидетельствует, что ЕС ОрВД Российской Федерации из государственной межведомственной (военно-гражданской) системы реально превратилась в ведомственную ЕС ОрВД ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» – единую систему ОрВД предприятия, подведомственного Росавиации.

Фактически, за прошедшее с 2009 года время, от прежней ЕС ОрВД Российской Федерации периода 1998 – 2008 годов осталось только название.

В настоящее время в подзаконных актах, изданных Правительством Российской Федерации во исполнение Воздушного кодекса РФ, отсутствуют нормы «Государственное регулирование ИВП» (пункт 1 статьи 12 ВК) и «Уполномоченный орган в области ИВП» (пункт 2 статьи 12 ВК).

Об этом свидетельствует рассмотрение положений о Минтрансе России, Росавиации и Ространснадзоре, приказов о распределении обязанностей руководителей этих федеральных органов исполнительной власти и их заместителей, положений о структурных подразделениях, подчиненных этим заместителям.

В 2009 году Положением о Минтрансе России (постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 395) было установлено (пункт 1): «Минтранс России является федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания,....».

Таким образом, Минтранс России являясь федеральным органом исполнительной власти в области транспорта не был определен уполномоченным органом в области использования воздушного пространства (пункт 2 статьи 12 ВК), возможно, по причине того, что ему было поручено выполнять только часть функций государственного регулирования использования воздушного пространства, а именно, - осуществление функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области ИВП.

Необходимо напомнить, что «Под государственным регулированием использования воздушного пространства понимаются установление государством общих правил осуществления такой деятельности, организация и проведение государственного контроля (надзора) в области использования воздушного пространства, а также установление ответственности за нарушения правил использования воздушного пространства» (пункт 1 статьи 12 ВК).

Далее, новые функции были включены в сферу деятельности Департамента государственной политики в области гражданской авиации (ДГП ГА). Хотя известно, что Воздушный Кодекс РФ разделяет государственное регулирование использования воздушного пространства (глава 2 ВК) и государственное регулирование деятельности авиации (глава 3 ВК).

При этом, при разработке положений о структурных подразделениях Минтранса России, в Положении о Департаменте государственной политики

в области гражданской авиации, (утвержденном приказом Минтранса России от 4 мая 2018 г. N 174), в разделе «Общие положения» (пункт 1.1 Положения ДГП ГА) было определено: «Департамент государственной политики в области гражданской авиации обеспечивает деятельность Министерства по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания», а его основная и единственная задача (пункт 2.1.1 Положения ДГП ГА) была определена, как: «Выработка и осуществление государственной политики в области гражданской авиации».

Среди функций ДГП ГА, не указано, как осуществляется его деятельность по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, а также, та часть деятельности по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, которая относится к сфере авиационно-космического поиска и спасания, (пункт 1 Положения о Минтрансе России).

Таким образом, исполнение Минтрансом России функций по государственному регулированию ИВП (пункт 2, статьи 12 ВК), связанных с выработкой государственной политики и нормативно-правовым регулированием в сфере использования воздушного пространства, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, а также, авиационно-космического поиска и спасания, в подразделениях Минтранса России формально не предусмотрено.

В 2009 году, в вновь утвержденных Правительством РФ положениях о подведомственных Минтрансу России – Росавиации и Ространснадзору, были внесены изменения, связанные с перераспределением функций Росаэронавигации в эти федеральные органы исполнительной власти.

Положением о Росавиации (утвержденным постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 396) определено (пункт 1): «Росавиация является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации), использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации и авиационно-космического поиска и спасания ...» и находится в ведении Министерства транспорта Российской Федерации».

К полномочиям Росавиации, согласно утвержденному Положению, по номерам его пунктов, отнесено:

5.4.35. оказание государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации...

5.4.36. организация единой системы авиационно-космического поиска и спасания;

5.4.37. обеспечение руководства функционированием Единой системы организации воздушного движения, ее реформирование с целью создания Аэронавигационной системы России;

5.15. осуществляет иные полномочия в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

В части иных полномочий (по руководству Росавиацией функционированием ЕС ОрВД), согласно Положению о Единой системе (утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2015 г. N 901), - определено:

5. Руководящим органом Единой системы является Федеральное агентство воздушного транспорта, которое в целях обеспечения устойчивой и непрерывной работы Единой системы осуществляет руководство ее функционированием, в том числе:

а) утверждает положение об оперативных органах Единой системы и перечень оперативных органов Единой системы;

б) осуществляет аттестацию руководителей оперативных органов Единой системы;

в) координирует деятельность оперативных органов Единой системы и взаимодействующих с ними подразделений единой системы авиационно-космического поиска и спасания, органов (служб) аэронавигационной информации и органов (подразделений) метеорологического обеспечения аэронавигации;

г) координирует взаимодействие оперативных органов Единой системы с органами обслуживания воздушного движения (управления полетами) пользователей воздушного пространства;

д) координирует взаимодействие оперативных органов Единой системы с органами противовоздушной обороны по вопросам контроля за соблюдением федеральных правил использования воздушного пространства;

е) устанавливает типовые структурные схемы оперативных органов Единой системы;

ж) устанавливает порядок функционирования наземных объектов средств и систем обслуживания воздушного движения, навигации, посадки и связи, включая авиационную наземную сеть передачи данных и телеграфных сообщений, а также порядок использования этих систем и средств оперативными органами Единой системы;

з) устанавливает порядок проведения подготовки и допуска к работе персонала оперативных органов Единой системы;

и) координирует взаимодействие оперативных органов Единой системы с органами систем организации воздушного движения сопредельных государств.

Анализ Положения о распределении обязанностей между руководителем Росавиации и его заместителями (утверждено приказом Росавиации от 31.12.2020 №1893-П) показывает, что перечисленные выше функции, уточняющие полномочия руководящего органа ЕС ОрВД, формально не были включены в обязанности руководителя Росавиации, его заместителя, отвечающего за деятельность ЕС ОрВД и руководителей структурных подразделений, подчиненных этому заместителю.

В Положении также не определено, что Росавиация является уполномоченным органом в области ИВП (пункт 2 статьи 12 ВК) и отсутствуют полномочия по созданию координационных органов (пункт 6.4 Положения).

Положением о Ространснадзоре определено (пункт 1): «Ространснадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания, ...».

Установлено, что: «Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) при реализации своих полномочий осуществляет, в том числе специальные разрешительные, контрольные и надзорные функции, возложенные в соответствии с законодательством Российской Федерации на ...специально уполномоченный орган в области гражданской авиации (федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области гражданской авиации)».

К полномочиям Ространснадзора, по номерам пунктов его Положения, отнесено:

5.1. осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров Российской Федерации:

5.1.1. о гражданской авиации;

Примечание: Для исполнения этой функции предусмотрен «Административный регламент Ространснадзора проведения проверок при осуществлении федерального государственного транспортного надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров в сфере гражданской авиации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания», утвержденный приказом Минтранса России от 26 апреля 2012 г. N 114.

Однако, этим Административным регламентом Федерального государственного транспортного надзора за соблюдением законодательства РФ в сфере использования воздушного пространства, - не предусмотрен.

Распределением обязанностей между руководителем и заместителями руководителя Ространснадзора (приказ от 19.03.2013 № АК-365ФС) предусмотрено, что заместитель руководителя Федеральной службы по надзору в сфере транспорта (воздушный транспорт и транспортная безопасность):

1) является заместителем главного государственного транспортного инспектора Российской Федерации по направлению деятельности;

2) контролирует в установленном порядке организацию деятельности по надзору за транспортной безопасностью, государственному надзору за состоянием безопасности полетов и авиационной безопасности в гражданской авиации, осуществлению контроля и надзора за соблюдением воздушного законодательства Российской Федерации, в том числе, международных договоров Российской Федерации о гражданской авиации;

Однако, при распределении обязанностей между руководителем и заместителями руководителя Ространснадзора надзор за соблюдением воздушного законодательства Российской Федерации не конкретизирован, в том числе, в части использования воздушного пространства, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства, авиационно-космического поиска и спасания.

Наряду с этим, Воздушным кодексом РФ предусмотрена Статья 18.1. «Государственный контроль (надзор) в области использования воздушного пространства»:

Государственный контроль (надзор) в области использования воздушного пространства осуществляется уполномоченным органом в области использования воздушного пространства при осуществлении им федерального государственного транспортного надзора в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Таким образом, Ространснадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания..., однако, в Положении Ространснадзор не определен, как уполномоченный орган в области использования воздушного пространства, который, согласно Воздушному кодексу Российской Федерации (статья 18.1), должен осуществлять Государственный контроль (надзор) в области использования воздушного пространства.

В 2018 - 2020 годах произошло 12 авиационных инцидентов при ОВД между воздушными судами гражданской и/или государственной авиации на различных этапах полетов и в различных зонах ответственности за ОВД: на маршруте, подходе, в аэродромной зоне, при посадке, старте и рулении. Часть из них произошла в воздушном пространстве аэродромов совместного базирования, при управлении объединенными группами УВД (руководства полетами) в составе гражданских и военных представителей (Приложение 1 к Ретроспективному анализу). Имеющиеся анализы результатов расследования авиационных событий с участием гражданских и государственных воздушных судов свидетельствуют о нарушениях правил ОВД в процессе координации взаимодействия гражданских и военных авиадиспетчеров. В том числе, между органами ЕС ОрВД и органами обслуживания воздушного движения (управления полетами) пользователей воздушного пространства.

Заключение

В последние годы наметилась тенденция роста авиационных инцидентов с участием гражданских и/или государственных воздушных судов по причине неудовлетворительной координации взаимодействия между органами ЕС ОрВД и органами обслуживания воздушного движения (управления полетами) пользователей воздушного пространства.

Исторически структура построения системы управления воздушным движением изменялась от военно-гражданской двух ведомственной системы в 1973 - 1990 и 1994 – 2005 годах, до создания единых общегосударственных отраслевых органов исполнительной власти в

области использования воздушного пространства и управления воздушным движением (1990, 1992 и 2005 годы).

С 2009 года - это ведомственная Единая система организации воздушного движения в составе Федерального государственного унитарного предприятия «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации» и Федерального агентства воздушного транспорта (Росавиация) – руководящего органа ЕС ОрВД РФ.

Обстоятельства, вызывающие обеспокоенность

1. Отсутствие в ЕС ОрВД соответствующих межведомственных координационных органов федерального и регионального уровня, сформированных в целях повышения безопасности полетов и усиления межведомственной координации в области использования воздушного пространства.

2. Наличие противоречий в положениях о Минтрансе России, Росавиации, Ространснадзоре, нормам, установленным Воздушным кодексом Российской Федерации. Полномочия Минтранса России, Росавиации и Ространснадзора, установленные Правительством Российской Федерации, в части, касающейся использования воздушного пространства, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания, а также их распределение (делегирование) соответствующим структурным подразделениям указанных федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), - не соответствуют нормам Воздушного кодекса РФ.

3. Подведомственный Минтрансу России надзор за соблюдением воздушного законодательства Российской Федерации, в части использования воздушного пространства, является недостаточным и допускает разноречивое толкование норм Воздушного кодекса Российской Федерации и ведомственных актов *(Примечание: иначе трудно объяснить, почему в течение последнего десятилетия остаются не замеченными противоречия отдельных норм, указанных нормативных правовых актов, Воздушному кодексу Российской Федерации).*

4. Отсутствие в положениях о названных выше ФОИВ соответствующих норм о государственном регулировании использования воздушного пространства и назначении уполномоченных органов в области использования воздушного пространства свидетельствует об отдельных упущениях в процессе разработки положений для представления к утверждению Правительством Российской Федерации

(Примечание: данное обстоятельство может наводить на мысль о том, что Государство - Российская Федерация, отказалось от государственного регулирования использования воздушного пространства и назначения уполномоченных органов в этой области).

Координатор Совета ветеранов аэронавигации России, Почетный председатель Общественного совета МОД «Аэронавигация Без Границ», Лауреат Государственной премии СССР за работу в области управления воздушным движением, Почетный работник транспорта Российской Федерации, член Всемирного фонда безопасности полетов В.Г. Шелковников.

Почетный председатель Экспертного совета МОД «Аэронавигация Без Границ», Заслуженный работник транспорта Российской Федерации Кандидат технических наук Ю.П. Дарымов.

Координатор Общественного экспертного совета МОД «Аэронавигация Без Границ», Заслуженный работник транспорта Российской Федерации, кандидат технических наук А.М. Барановский.