



А. Щербаков

Председатель
комитета АЭВТ по
аэронавигационному
обслуживанию

Воздушное
движение:
управлять
или обслуживать?

Под воздушным движением принято понимать воздушные суда (летательные аппараты), находящиеся в полете или движущиеся по площади маневрирования аэродрома.

Потребность упорядочения воздушного движения возникла с ростом его плотности. Именно рост плотности воздушного движения в заданном воздушном пространстве определил необходимость классификации пространства как контролируемого, а также создания в нем системы контроля за воздушным движением (в некоторых случаях и при определенных условиях – постоянного и непрерывного). Упорядочение становится необходимым, чтобы обеспечить реализацию задач каждого полета, создавая каждому воздушному судну условия использования воздушного пространства, в котором минимизированы риск столкновения воздушных судов и возможные эксплуатационные потери пользователей воздушного пространства. В общем, суть контроля за воздушным движением – сравнение текущих характеристик каждого полета с планируемыми.



Леонид Щербаков
Председатель комитета АЭВТ по
аэронавигационному обслуживанию

Каждый из пользователей воздушного пространства предварительно составляет для себя план планируемого полета, а затем, при необходимости, информирует о нем или согласовывает его в установленном порядке. В процессе контроля за воздушным движением осуществляется проверка соответствия всех выполняемых полетов их заявленным планам, оперативное устранение возникающих не учтенных при планировании факторов, включая опасные, или предупреждение о них экипажей, а также выявление возможностей оптимизировать достижение целей каждого полета. Все это регулируется принятыми процедурами упорядочения воздушного движения.

Пользователями воздушного пространства, выполняющими в нем полеты, сегодня принято называть граждан и юридические лица, наделенные в установленном порядке правом на осуществление деятельности по использованию воздушного пространства. Причем всем пользователям воздушного пространства действующий Воздушный кодекс Российской Федерации гарантирует равные права на его использование.

Но так было не всегда.

До введения в действие существующего Воздушного кодекса Российской Федерации (до 1-го апреля 1997 года) право осуществлять деятельность по использованию воздушного пространства на гражданских воздушных судах в основном имело только уполномоченное ведомство гражданской авиации. Граждане страны не обладали правом иметь в собственности гражданские воздушные суда. Такое право могло



быть предоставлено общественным организациям только с разрешения Совета Министров СССР. Причем использование гражданской авиации СССР в личных целях граждан страны, не связанных с общественными воздушными перевозками, не предполагалось. Согласно статье 4 предыдущего Воздушного кодекса Союза ССР (1983 года), гражданская авиация СССР использовалась исключительно в целях:

- 1) перевозок пассажиров, багажа, грузов и почты;
- 2) выполнения авиационных работ в отдельных отраслях народного хозяйства (использование авиации в сельском хозяйстве, строительстве, для охраны лесов, обслуживания экспедиций и т.п.);
- 3) оказания медицинской помощи населению и проведения санитарных мероприятий;
- 4) проведения экспериментальных и научно-исследовательских работ;
- 5) проведения учебных, культурно-просветительных и спортивных мероприятий;
- 6) проведения поисково-спасательных и аварийно-спасательных работ и оказания помощи в случае стихийных бедствий.

Все гражданские воздушные суда, принадлежавшие Советскому государству, в основном находились в ведении соответствующего федерального органа исполнительной власти.

Это было следствием имевших место особенностей развития национальной гражданской авиации.

Первым законом нашего государства, заложившим основу организации воздушных сообщений и порядка движения самолетов в воздушном пространстве над территорией РСФСР, был Декрет Совета Народных Комиссаров «О воздушных передвижениях» от 17 января 1921 года.

При организации первых воздушных линий руководство движением самолетов осуществлялось командирами летных отрядов.

9 февраля 1923 года было принято постановление Совета Труда и Оборона СССР «О возложении технического надзора за воздушными линиями на Главное управление воздушного флота и об организации Совета по гражданской авиации». Именно эту дату принято считать официальной датой создания национальной гражданской авиации и официальным Днем рождения «Аэрофлота».

Вот еще некоторые факты из истории, заимствованные из публикации Д.А. Скоробутова «История «Аэрофлота»: <https://skorobutov.wordpress.com/>.

Для выполнения внутренних и международных авиаперевозок и почтовой пересылки 17 марта 1923 года было учреждено акционерное общество Российское общество добровольного воздушного флота «Добролёт».

Своих авиаспециалистов в АО «Добролёт» тогда не было, поэтому летчики, механики и штурманы были выделены Рабоче-Крестьянским Красным воздушным флотом (РККВФ – так в 1923 году назывались Военно-воздушные силы).

25 февраля 1932 года на основе АО «Добролёт» образовано Главное управление Гражданского воздушного флота (ГУГВФ), а 25 марта учреждено официальное наименование советской гражданской авиации – «Аэрофлот». Для его работников введена форменная одежда и знаки различия.

Фактически было создано самостоятельное ведомство гражданской авиации с функциями государственного органа исполнительной власти и административно-хозяйственного руководства деятельностью подведомственными бюджетными организациями гражданского воздушного флота (ГВФ), в которые на праве оперативного управления передавались гражданские воздушные суда.

Приказом начальника ГУГВФ от 07.04.1937 № 90 года было введено в действие «Положение о диспетчерской службе в системе ГУГВФ и категорировании работников летной службы движения», установившее требования к формированию службы движения, отвечающей потребностям того времени.



23 июня 1941 года для выполнения специальных заданий командования Красной Армии из опытных летчиков гражданской авиации была сформирована Московская авиагруппа особого назначения в составе семи эскадрилий, которая позднее стала известной 10-ой Гвардейской авиатранспортной дивизией. Затем были сформированы авиагруппы, полки и дивизии ГВФ. ГУГВФ было подчинено Наркомату Обороны. В составе ГУГВФ создано Управление фронтовой авиации для координации боевой работы фронтовых формирований ГВФ.

Постановлением Совета Министров СССР от 2 сентября 1950 года для повышения качества руководства движением воздушных судов и безопасности полетов в аэропортах был создан институт руководителей полетов, на должности которых назначались опытные командиры транспортных самолетов первого и второго класса с действующими пилотскими свидетельствами, имевшие опыт полетов в сложных метеоусловиях и захода на посадку по радиосветотехническим системам днем и ночью.

Инструкция по организации и руководству движением самолетов на воздушных трассах СССР и местных воздушных линиях ГВФ, утвержденная приказом ГУГВФ от 07.09.1959 № 369, как следует из названия, предполагала именно руководство движением самолетов со стороны существовавшей уже тогда службы движения. А, как известно, руководить - означает быть главным в какой-либо совместной деятельности, направлять чью-либо деятельность. И хотя это пришло в гражданскую авиацию из военно-воздушных сил, тем не менее, это было справедливо, так как служба движения наравне со всеми другими службами тогдашнего «Аэрофлота» отвечала за эффективность его производственной деятельности и минимизацию непроизводственных потерь при выполнении полетов.

27 июля 1964 года на базе Главного управления Гражданского воздушного флота было образовано Министерство гражданской авиации СССР (МГА СССР), основной задачей которого было руководство воздушным транспортом как частью народного хозяйства



СССР. Тем самым вновь было образовано самостоятельное ведомство гражданской авиации.

Воздушный кодекс Союза СССР 1983 года определил описание флага и эмблемы «Аэрофлота».

Перечисленные факты свидетельствуют, по крайней мере, о том, что создание отечественной гражданской авиации как части народного хозяйства СССР осуществлялось при активном участии военных специалистов и оборонного ведомства, существовавшего тогда в различных формах. Соответствующий федеральный орган исполнительной власти осуществлял организацию эффективного использования принадлежавшего государству парка гражданских воздушных судов. Исторически служба движения формировалась из работников летной службы.

Это не могло не сказаться на методах организации работы отрасли гражданской авиации и принятых процедурах упорядочения воздушного движения. Например, вопросы особенностей организации воздушного движения в районах аэродромов для широкого круга работников службы движения гражданской авиации в 1965 году были описаны Героем Советского Союза А.С. Шорниковым в его брошюре «Руководство полетами в воздушных зонах аэропортов» с позиции опыта руководства движением самолетов гражданской авиации с единого командно-диспетчерского пункта.

Видимо, поэтому в Наставлении по производству полетов в гражданской авиации СССР (НПП ГА-66), утвержденном приказом МГА СССР от 27.09.1966 № 600, термин «управление воздушным движением» был определен как совокупность действий диспетчеров службы движения по руководству полетами и обеспечению их безопасности.

Причем каждый работник службы движения давал обязательство о выполнении требований НПП ГА-66, подписывая соответствующий документ (см. рис. справа).

Необходимость руководить полетами, а не обслуживать их, в тот период времени ни у кого не вызывала сомнений. Для руководства полетами и была создана служба движения в виде структурных подразделений «Аэрофлота», персонал которых входил в состав как федерального органа исполнительной власти – МГА СССР, так и его подведомственных производственных организаций – авиаотрядов. Органы службы движения в системе гражданской авиации осуществляли управление воздушным движением в пределах выделенного для них воздушного пространства.

Интересно название нормативного правового акта, содержащего общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение, – «наставление». Согласно толковым словарям русского языка это означает назидательное, нравоучительное указание.

Приложение 3

КОНТРОЛЬНЫЙ ЛИСТ – ОБЯЗАТЕЛЬСТВО

руководителя полетов, диспетчера службы движения гражданской авиации

Я _____

Изучил «Наставление по производству полетов в гражданской авиации СССР» 1966 года (НПП ГА-66) и обязуюсь выполнять его при управлении воздушным движением самолетов (вертолетов). За несоблюдение требований НПП ГА-66 я несу ответственность в установленном порядке.

_____ (подпись)

“ _____ ” _____ 19 г.

14 ноября 1970 года СССР вступил в Международную организацию гражданской авиации, члены которой достигли согласия относительно определенных принципов и мер с тем, чтобы международная гражданская авиация могла развиваться безопасным и упорядоченным образом и чтобы международные воздушные сообщения могли устанавливаться на основе равенства



возможностей и осуществляться рационально и экономично. В частности, государства-члены приняли обязательства использовать над открытым морем правила, установленные Конвенцией о Международной гражданской авиации, и поддерживать максимально возможное единообразие своих собственных правил полетов, применяемых над своей территорией, с установленными этой Конвенцией.

Началась активная работа по созданию аутентичных переводов международных стандартов на русский язык, что должно было обеспечить координацию деятельности и направлений развития национальной гражданской авиации с правилами мирового авиационного сообщества.

В Наставлении по производству полетов гражданской авиации СССР (НПП ГА – 71), утвержденном приказом МГА СССР от 28.05.1971 № 300, была определена система органов УВД:

- Главный диспетчерский пункт подхода (ГДПП)
- Главный районный диспетчерский пункт (ГРДП)
- Местный диспетчерский пункт (МДП)
- Районный диспетчерский пункт (РДП)
- Диспетчерский пункт подхода (ДПП)
- Диспетчерский пункт системы посадки (ДПСП)
- Стартовый диспетчерский пункт (СДП)
- Вспомогательный радиолокационный диспетчерский пункт (ВРДП).

Так органы службы движения стали органами УВД.

16 февраля 1973 года было издано постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 130-49 «О мерах по повышению безопасности полетов гражданской авиации», в котором МГА СССР и Минобороны СССР предписывалось создать в стране Единую систему управления воздушным движением (ЕС УВД) гражданской и военной авиации, отвечающей требованиям мирного и военного времени. Оперативные органы ЕС УВД создавались как главный, зональные и районные центры, состоящие из гражданского и военного секторов. Поэтому определение «единая» означало создание одной системы УВД из подразделений двух ведомств.

30 сентября 1977 года в Монреале был подписан протокол об аутентичном четырехязычном тексте Конвенции о Международной гражданской авиации и её официальный текст на

русском языке. Русский язык был признан официальным (четвертым) языком этой организации.

Это послужило основанием для пересмотра и унификации используемых в гражданской авиации СССР правил с международными стандартами. Работа проводилась в условиях реального функционирования созданной в стране структуры гражданской авиации и её службы движения, что, безусловно, сказалось на результате.

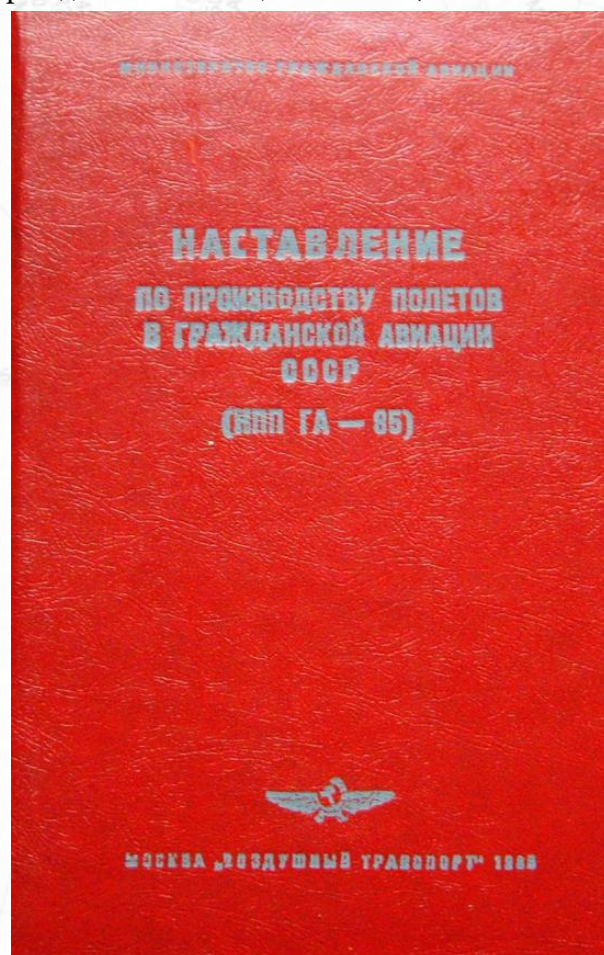
В качестве примера можно сравнить установленное в документах ИКАО соответствие используемым на английском и русском языках терминам:

Термин	air traffic control unit; ATC unit	орган диспетчерского обслуживания воздушного движения; орган управления воздушным движением; орган УВД
Определение термина	A generic term meaning variously, area control centre, approach control unit or aerodrome control tower.	Общий термин, означающий в соответствующих случаях районный диспетчерский центр, диспетчерский орган подхода или аэродромный диспетчерский пункт.

Термин на английском «ATC unit» в русской версии определен двумя вариантами: как орган диспетчерского обслуживания воздушного движения (ОВД) и как орган УВД. Это, видимо, должно было свидетельствовать о равнозначности этих органов и понятий. Однако в отечественных документах продолжает использоваться термин «орган УВД».

В Наставлении по производству полетов гражданской авиации СССР (НПП ГА – 78), утвержденном приказом МГА СССР от 29.05.1978 № 100, термин «управление воздушным движением (УВД)» был определен как комплекс мероприятий по планированию, координированию, непосредственному управлению воздушным движением и контролю за соблюдением установленного режима полетов. Было установлено, что УВД заключается в постоянном контроле и регулировании процесса выполнения полетов в целях поддержания установленного порядка движения воздушных судов на аэродроме и в воздушном пространстве с обеспечением безопасности и регулярности полетов.

В НПП ГА – 78 был определен термин «орган управления воздушным движением (УВД)» как общий термин, означающий в соответствующих случаях центры Единой системы управления воздушным движением в стране (ЕС УВД), а также ведомственные командные и диспетчерские пункты, выполняющие





функции планирования, координирования и непосредственного управления воздушным движением и контроля за соблюдением режима полетов в установленных для них зонах и районах УВД. Термину «орган диспетчерского обслуживания воздушного движения» ещё места не нашлось. Зато дано определение контролируемого воздушного пространства – воздушное пространство в установленных границах, в пределах которого

органами УВД осуществляются контроль и управление движением воздушных судов. Тем самым была установлена зависимость принадлежности конкретного контролируемого воздушного пространства конкретному органу УВД.

В Наставлении по службе движения в гражданской авиации СССР (НСД ГА-81), утвержденном приказом МГА СССР от 23.01.1981 № 17, была установлена следующая структура службы движения ГА СССР:

В Министерстве гражданской авиации:

- Центральное управление воздушным движением гражданской авиации (ЦУВД ГА);
- гражданский сектор главного центра единой системы УВД (ГЦ ЕС УВД).

В управлении (республиканском производственном объединении), учебном заведении ГА:

- отдел (служба) движения управления (республиканское производственное объединение), учебного заведения;
- гражданский сектор зонального центра ЕС УВД (ЗЦ ЕС УВД);

На авиапредприятии – служба движения предприятия (производственное объединение) ГА, в том числе гражданский сектор районного центра единой системы УВД (РЦ ЕС УВД).

В НСД ГА-81 была установлена и система органов УВД:

- Аэродромный диспетчерский пункт (АДП);
- Вспомогательный диспетчерский пункт подхода (ВДПП);
- Вспомогательный местный диспетчерский пункт (ВМДП);
- Вспомогательный районный центр единой системы УВД (ВРЦ ЕС УВД);
- Вспомогательный районный центр УВД (ВРЦ УВД);
- Вспомогательный стартовый диспетчерский пункт (ВСДП);
- Главный диспетчерский пункт подхода (ГДПП);
- Главный центр единой системы УВД (ГЦ ЕС УВД);
- Диспетчерский пункт круга (ДПК);
- Диспетчерский пункт подхода (ДПП);
- Диспетчерский пункт руления (ДПР);

- Диспетчерский пункт системы посадки (ДПСП);
- Зональный центр единой системы УВД (ЗЦ ЕС УВД);
- Командно-диспетчерский пункт (КДП);
- Местный диспетчерский пункт (МДП);
- Пункт диспетчера посадки (ПДП);
- Районный центр единой системы УВД (РЦ ЕС УВД);
- Стартовый диспетчерский пункт (СДП).

11 мая 1983 года Указом Президиума ВС СССР № 9275-Х утвержден Воздушный кодекс СССР, установивший, что все полеты воздушных судов в воздушном пространстве СССР выполняются по воздушным трассам СССР, местным воздушным линиям и по установленным маршрутам.



Приказом Министерства гражданской авиации СССР от 23.01.1984 № 15 установлен размер платы, взимаемой с иностранных пользователей воздушного пространства. Взимание платы с гражданских воздушных судов Союза ССР не предусматривалось.

В Наставлении по производству полетов гражданской авиации СССР (НПП ГА – 85), утвержденном приказом МГА СССР от 08.04.1985 № 77, определялись главные задачи УВД:

- обеспечение безопасности полетов при выполнении экипажами воздушных судов заданий на полет;
- обеспечение регулярности и экономичности полетов при эффективном использовании воздушного пространства.

Так на службу движения было возложено обеспечение экономичности полетов всего парка гражданских воздушных судов при выполнении полученных заданий на полет. Все указания диспетчера остались обязательными для экипажей воздушных судов, за исключением случаев, когда при явной угрозе безопасности полетов командиру воздушного судна разрешалось отступить от плана полета и указаний диспетчера с немедленным докладом о своих действиях.

Как справедливо в то время обратили внимание своих читателей авторы книги Организация управления воздушным движением¹, в этот период эффективность гражданской авиации в значительной степени зависела от эффективного функционирования системы УВД. А поскольку в воздушном пространстве СССР был введен директивный принцип УВД, предписывающий обязательное подчинение экипажей воздушных судов указаниям диспетчера УВД, то и система, соответствующая этому принципу, являлась системой УВД. По мнению авторов, принятый ИКАО термин «обслуживание воздушного движения» использовался потому, что в ряде стран, особенно со слабо развитыми радиотехническим оборудованием и средствами контроля, вынуждены

¹ В.И.Алешин, Ю.П.Дарымов, Г.А.Крыжановский и др.; Под редакцией Г.А.Крыжановского. – М.: Транспорт, 1988. – 264 с.

применяться принципы консультативного и полетно-информационного обслуживания, аварийного оповещения, само название которых поясняет степень участия наземных служб, реализующих эти принципы, в контроле и обеспечении полётов.

Представляется, что делая такое заключение, авторы не могли себе предположить, что в мировой практике затраты на услуги органов диспетчерского обслуживания воздушного движения, в отличие от существовавших у нас органов УВД, должны были покрываться за счет сборов, взимаемых с пользователей воздушного пространства. Исключение составляли услуги органов ОВД, предоставляющих консультативное и полетно-информационное обслуживание. Ведь в стране никто, включая отечественных пользователей воздушного пространства, с момента зарождения гражданской авиации не воспринимал УВД как платную услугу. С вхождением в обиход установленного ИКАО иностранного термина «обслуживание воздушного движения» все проводили параллель с директивным принципом УВД, предписывающим обязательное подчинение экипажей воздушных судов указаниям диспетчера УВД.

Но продолжим историческую хронологию важных событий.

Приказом МГА СССР от 30.12.88 № 208 «О совершенствовании системы планирования и начисления доходов от реализации продукции, работ и услуг в предприятиях гражданской авиации на основе выручки и взаиморасчетов» был дан старт работам по переходу авиапредприятий на взаиморасчеты в рамках проводимой работы по внедрению рыночных методов хозяйствования в отрасли.

4-6 октября 1989 года «Аэрофлот» вступил в Международную ассоциацию воздушного транспорта (ИАТА), объединившую более 250 основных авиаперевозчиков, которые осуществляли более 90% всех международных рейсов. Работа в ИАТА позволила иначе, чем прежде, обратить внимание на такие вопросы функционирования авиатранспортной отрасли, как тарифная политика, рентабельные воздушные перевозки людей и грузов, организация взаиморасчетов между субъектами воздушного транспорта и т.п., определяющие эффективность коммерческой деятельности авиаперевозчика.

В 1990 году в «Аэрофлоте», уже члене ИАТА, начата реструктуризация путем предоставления автономии летным подразделениям и создания на их базе самостоятельных авиакомпаний.

01 июня 1991 года на базе ЦУМВС и Международного коммерческого управления Министерства гражданской авиации было образовано производственно-коммерческое объединение «Аэрофлот – Советские авиалинии», правовые условия деятельности которого определялись Постановлением Правительства № 1955-1.

26 декабря 1991 года Союз Советских Социалистических Республик прекратил свое существование.

28 июля 1992 года Постановлением Правительства № 527 производственно-коммерческое объединение «Аэрофлот – Советские авиалинии» преобразуется в акционерное общество «Аэрофлот – Российские международные авиалинии», которое становится правопреемником советского «Аэрофлота».

Приказом Департамента воздушного транспорта Российской Федерации от 25.08.92 № ДВ-98 «О совершенствовании системы взаиморасчетов предприятий гражданской авиации за услуги по аэронавигационному обслуживанию воздушных судов» была определена необходимость взаиморасчетов за аэронавигационное обслуживание. При этом в нашем воздушном законодательстве еще не было определения термину «аэронавигационное обслуживание». Он был заимствован из ИКАО. Определение появилось позже, с принятием нового Воздушного кодекса Российской Федерации.

30 апреля 1993 года Постановлением Совета Министров Правительства Российской Федерации № 403 «О модернизации Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации» Минтранс России поручено:

- разработать порядок образования и функционирования специального Аэронавигационного фонда за счет средств от сборов за аэронавигационное обслуживание полетов иностранных и отечественных воздушных судов над территорией Российской Федерации для финансирования работ по модернизации ЕС ОВД;
- обеспечить выделение из состава предприятий гражданской авиации подразделений, осуществляющих функции организации использования воздушного пространства и управления воздушным движением, и организация на их основе государственных организаций.

Это постановление коренным образом изменило задачи и принципы построения гражданской части прежней ЕС УВД, что и сказалось в изменении её названия переходом от УВД к организации воздушного движения (ОрВД).

03 мая 1994 года Постановлением Правительства № 424 «О совершенствовании функционирования и развития системы организации воздушного движения в Российской Федерации» установлено, что аэронавигационное обслуживание пользователей воздушного пространства Российской Федерации осуществляется на основании соглашений, заключаемых от имени государства Минтрансом России с этими пользователями. Причем аэронавигационное обслуживание было отнесено к федеральным государственным нуждам.

Было установлено, что:

- предприятия, осуществляющие аэронавигационное обслуживание, как занимающие доминирующее положение в этой области, не вправе отказываться от заключения в установленном порядке государственных контрактов;
- средства, получаемые в качестве платы за аэронавигационное обслуживание, направляются на оплату услуг предприятий аэронавигационного обслуживания и финансирование развития системы организации воздушного движения в Российской Федерации.

Интересно, что на базе выделяемых для предоставления аэронавигационного обслуживания из предприятий гражданской авиации подразделений создавались государственные предприятия по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением. Так впервые за всю историю национальной гражданской авиации деятельность входящих в них органов УВД была названа аэронавигационным

обслуживанием и отнесена к категории услуги, осуществляемой за плату, от предоставления которой поставщик этой услуги не мог отказаться.

26 мая 1994 года Приказом Минтранса России № 34 «О совершенствовании функционирования и развитии системы организации воздушного движения Российской Федерации» с 1 июня 1994 года введен в действие размер платы за аэронавигационное обслуживание полетов воздушных судов в воздушном пространстве Российской Федерации, взимаемый с отечественных пользователей воздушного пространства.

28 июля 1994 года заключен контракт с Международной ассоциацией воздушного транспорта (ИАТА) №37/94-RAN, согласно которому ИАТА стала осуществлять полномочия по выставлению счетов и взиманию сборов за пользование международными воздушными трассами, за обслуживание, предоставляемое на международных воздушных трассах, и по распоряжению Минтранса России перечисляла средства за указанные услуги региональным предприятиям-поставщикам аэронавигационного обслуживания.

9 января 1995 года «Аэрофлот» реорганизован в акционерное общество и частично приватизирован. В этот период в стране функционировало уже около 300 авиакомпаний и более 30 государственных предприятий по использованию воздушного пространства и УВД.

14 мая 1996 года Постановлением Правительства № 583 принято решение о создании – в целях повышения безопасности и регулярности полетов воздушных судов, формирования единой хозяйственной системы управления воздушным движением и регулирования использования воздушного пространства Российской Федерации – федерального унитарного предприятия по организации воздушного движения, основанного на праве хозяйственного ведения (государственной корпорации).

01 апреля 1997 года введен в действие воздушный кодекс Российской Федерации, давший определение понятию «аэронавигационное обслуживание» – организация и обслуживание воздушного движения, обеспечение авиационной электросвязи, предоставление аэронавигационной и метеорологической информации, поиск и спасание, осуществляемые на единообразных условиях с взиманием платы, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

28 февраля 2002 года Приказом Минтранса России № 25 «О совершенствовании организации взимания платы за аэронавигационное обслуживание в воздушном пространстве Российской Федерации» установлено, что с 1 сентября 2002 года на Федеральное государственное унитарное предприятие «Главный центр планирования и регулирования потоков воздушного движения» (ФГУП «ГЦ ППВД») возложено исполнение функций:

- по расчету, выставлению счетов и взиманию платы за аэронавигационное обслуживание на воздушных трассах пользователей воздушного пространства Российской Федерации с соблюдением требований законодательства Российской Федерации об обязательной продаже в установленном порядке части валютной выручки, полученной от оказанных услуг за аэронавигационное обслуживание иностранных пользователей воздушного пространства Российской Федерации;
- по концентрации средств, полученных в качестве платы за аэронавигационное обслуживание, на специальном транзитном счете с последующим направлением их

на оплату услуг предприятий аэронавигационного обслуживания и финансирование развития системы организации воздушного движения в Российской Федерации, в том числе на погашение кредитов.

Приказом предусматривалось до 28 февраля 2002 года уведомить ИАТА об изменении с 1 марта 2002 года получателя платы за аэронавигационное обслуживание на воздушных трассах иностранных пользователей воздушного пространства Российской Федерации и о пролонгации в установленном порядке до 1 сентября 2002 года контракта № 37/94-RAN от 26 июля 1994 года.

30 июля 2004 года Постановлением Правительства № 396 «Об утверждении положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта» Росавиация назначена федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг в сфере использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации.

Росавиация уполномочена осуществлять:

- организацию использования воздушного пространства Российской Федерации;
- выдачу свидетельств лицам, допускаемым к диспетчерскому обслуживанию воздушного движения;
- принятие участия в работе по определению технического состояния (комиссованию) используемых радиотехнических средств и других объектов управления воздушным движением;
- оказание государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации, в том числе по организации воздушного движения, обеспечению электросвязи, предоставлению аэронавигационной, метеорологической информации, а также авиационно-космическому поиску и спасанию;
- обеспечение руководства функционированием Единой системы организации воздушного движения, ее реформирование с целью создания Аэронавигационной системы России;
- заключение с пользователями воздушного пространства Российской Федерации соглашений об аэронавигационном обслуживании;
- распоряжение средствами, полученными от взимания сборов за аэронавигационное обслуживание пользователей воздушного пространства Российской Федерации;
- организацию деятельности по обеспечению аэронавигационной информацией пользователей воздушного пространства Российской Федерации и т.п.

Полномочия осуществлять организацию и обеспечивать функционирование служб движения и органов УВД Росавиация не получала.

30 марта 2006 года Постановлением Правительства № 173 полномочия в отношении вышеперечисленных услуг и функций Росавиации переданы во вновь образованную Федеральную аэронавигационную службу.

06 октября 2006 года Директивой Министра обороны Российской Федерации № 80 начато расформирование военных секторов центров ЕС ОрВД и передача специалистов во ФГУП «Госкорпорация по ОрВД».

14 декабря 2006 года Приказом Федеральной аэронавигационной службы № 100 «Об утверждении административного регламента федеральной аэронавигационной службы по предоставлению государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации» установлено, что предоставление государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства Российской Федерации осуществляется непосредственно через территориальные органы и организации, подведомственные Росаэронавигации.

17 декабря 2009 года Постановлением Правительства от № 1033 полномочия по предоставлению государственных услуг и функций по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации от Росаэронавигации были возвращены в Росавиацию.

28 августа 2015 года Постановление Правительства № 901 «О Единой системе организации воздушного движения Российской Федерации» установило, что к оперативным органам Единой системы относятся органы обслуживания воздушного движения, являющиеся структурными подразделениями федерального государственного унитарного предприятия «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации», находящегося в ведении Федерального агентства воздушного транспорта, в том числе:

- главный центр Единой системы;
- зональные центры Единой системы;
- региональные центры Единой системы;
- районные центры Единой системы;
- вспомогательные районные центры Единой системы.

Таким образом, существующая ЕС ОрВД РФ через 42 года после своего создания как ЕС УВД СССР из двух-ведомственной окончательно стала одно-ведомственной. Причем в состав оперативных органов ЕС ОрВД вошли все органы обслуживания воздушного движения, как диспетчерского, осуществляющие деятельность в контролируемом воздушном пространстве классов А и С, так и полетно-информационного, осуществляющие деятельность в неконтролируемом воздушном пространстве класса G. Единственное условие – быть структурными подразделениями ФГУП «Госкорпорация по ОрВД». Теперь определение «единая» стало означать одну систему ОрВД для всех авиационных ведомств.

Но вернемся к вопросу, вынесенному в заголовок.

Де-юре наша страна приняла правила развития мирового авиационного сообщества, максимально унифицируя свои правила полетов с международными стандартами, определенными Конвенцией о Международной гражданской авиации.

Но очень сомнительно, что это произошло де-факто, по крайней мере, в сфере процедур упорядочения воздушного движения.

Очевидно, что с внедрением в гражданской авиации рыночных отношений, появлением авиации общего назначения, предоставления прав гражданам страны владеть гражданскими воздушными судами, классификацией воздушного пространства, организацией неконтролируемого воздушного пространства класса G и т.п., речь об



управлении воздушным движением в воздушном пространстве страны на основе директивного принципа уже в принципе не может идти. К тому же перестала существовать и трехуровневая структура, которая ранее определяла понятие «служба движения ГА». Многие атавизмы, порожденными нерыночными методами развития национальной гражданской, активно устраняются.

Действующие нормативные правовые акты, регламентирующие воздушное движение, либо уже приведены в соответствие с международными стандартами, либо находятся в стадии приведения.

Но вот результат экспресс-анализа действующих документов воздушного законодательства Российской Федерации, в которых регламентируется воздушное движение над территорией государства. Это 36 действующих документов, включающих федеральные законы (3), указы Президента (3), постановления Правительства (8), приказы федеральных органов исполнительной власти (22). Термины «управление воздушным движением (УВД)» и «обслуживание воздушного движения (ОВД)» в них используются в соотношении 1:2 соответственно.

Издание нормативных правовых актов уже после 2005 года свидетельствует, что в части из них также продолжается использование термина «управление воздушным движением (УВД)», а в других – «обслуживание воздушного движения (ОВД)». Их соотношение 1:3 соответственно.

Этот факт можно интерпретировать по-разному.

С одной стороны, явное преобладание использования термина ОВД над УВД свидетельствует о наметившейся тенденции перехода к нему.

С другой – о желании сохранить термин УВД и помешать наметившемуся переходу.

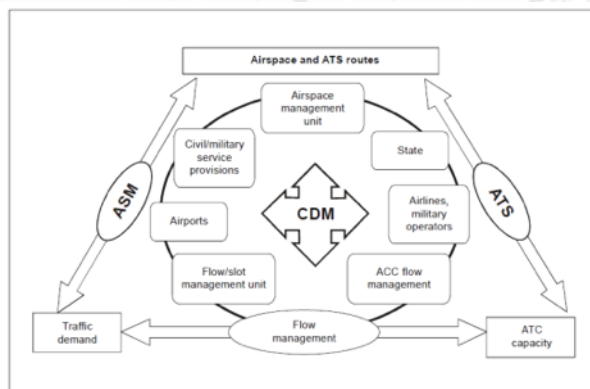
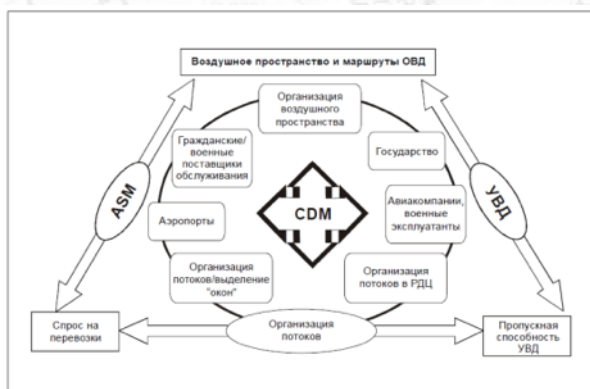
Вот в этом и попытаемся разобраться.

Но для начала приведу сравнение еще нескольких терминов из документов ИКАО, признанных равнозначными.

Термин 1	Air traffic controller license.	Свидетельство диспетчера УВД.
Определение термина 1	Не приводится.	Не приводится.
Термин 2	Air traffic management, ATM.	Организация воздушного движения, ОрВД.
Определение термина 2	The dynamic, integrated management of air traffic and airspace including air traffic services, airspace management and air traffic flow management — safely, economically and efficiently — through the provision of facilities and seamless services in collaboration with all parties and involving airborne and ground-based functions.	Осуществляемая безопасным, экономичным и эффективным образом динамичная и интегрированная организация воздушного движения и воздушного пространства, включая обслуживание воздушного движения, организацию воздушного пространства и организацию потоков воздушного движения, путем предоставления средств и непрерывного обслуживания в сотрудничестве со всеми сторонами и с использованием бортовых и наземных функций.
Термин 3	Air traffic service; ATS.	Обслуживание воздушного движения; ОВД.
Определение термина 3	A generic term meaning variously, flight information service, alerting service, air traffic advisory service, air traffic control service (area control service, approach control service or aerodrome control service).	Общий термин, означающий в соответствующих случаях полётно-информационное обслуживание, аварийное оповещение, консультативное обслуживание воздушного движения, диспетчерское обслуживание воздушного движения (районное диспетчерское обслуживание, диспетчерское обслуживание подхода или аэродромное диспетчерское обслуживание).
Термин 4	Air traffic services unit.	Орган обслуживания воздушного движения.
Определение термина 4	A generic term meaning variously, air traffic control unit, flight information centre or air traffic services reporting office.	Общий термин, означающий в соответствующих случаях орган диспетчерского обслуживания воздушного движения, центр полётной информации и пункт сбора донесений, касающихся обслуживания воздушного движения.
Термин 5	Air traffic management system.	Система организации воздушного движения.
Определение термина 5	A system that provides ATM through the collaborative integration of humans, information, technology, facilities and services, supported by air and ground- and/or space-based communications, navigation and surveillance.	Система, обеспечивающая ОрВД путем комплексного объединения возможностей людей, информации, технологии, средств и служб на основе использования бортовых, наземных и/или космических систем связи, навигации и наблюдения.
Термин 6	Student air traffic controller.	Диспетчер управления воздушным движением – курсант.
Определение термина 6	Не приводится	Не приводится

Показанные в таблице термины свидетельствует, что продолжает существовать некая особенность перевода английского термина «Air traffic control, АТС» на русский язык. Термин не имеет определения в документах ИКАО. Поэтому он иногда переводится как «диспетчерское обслуживание воздушного движения», а иногда – как «управление воздушным движением, УВД».

Эта неоднозначность порой приводит к казусам при сравнении англоязычной и русскоязычной версий документов ИКАО. Пример из Циркуляра ИКАО 330-AN/189, изданного в 2011 году.



Но проблемы возникают не только в документах ИКАО.

Например, в ФАП «Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской Федерации», утвержденных приказом Минтранса России от 31.07.2009 № 128, совсем недавно появился абсолютно новый термин (см. п. 3.88 ФАП-128). Это что-то среднее между «диспетчерским обслуживанием воздушного движения» и «управлением воздушным движением», а именно «диспетчерское управление воздушным движением». Слово «диспетчерское» введено приказом Минтранса России от 15.06.2015 № 187. И конечно, определение возникшему новому термину отсутствует.

Возможно, в таком жонглировании терминами нет ничего страшного. До 1970 года жили, не подчиняясь правилам развития мирового авиационного сообщества, а затем, видимо, нашли методы интерпретации терминов под собственные нужды. К примеру, сегодня более 90% действующих норм воздушного законодательства, регулирующих воздушное движение, заимствовано в чистом виде из документов ИКАО. Однако эффект применения этих норм в воздушном пространстве страны почему-то слабо коррелируется с тем, что эти же правила гарантируют пользователям воздушного пространства за рубежом в процессе получения там от органов диспетчерского обслуживания воздушного движения их услуг по аэронавигационному обслуживанию на платной основе.

Приведу пример из Федеральных авиационных правил «Порядок осуществления радиосвязи в воздушном пространстве Российской Федерации», утвержденных приказом Минтранса России от 26.09.2012 №362. При объяснении значения используемого при радиообмене слова «запрещаю» указано, что дословный перевод слова «запрещаю» в английской радиотелефонной фразеологии отсутствует. На английском языке, в отличие от передачи диспетчерского указания на русском, вместо, например, «взлет запрещаю», если ранее он уже был разрешен, но воздушное судно еще стоит на исполнительном, надо сказать «оставайтесь на месте, взлет отменяется, повторяю взлет отменяется (назвать причину)». И это нужно делать не потому, что в английском языке нет слова «запрещаю». А потому, что его не может быть в английской радиотелефонной фразеологии при радиообмене между получателем и поставщиком платной услуги.

Поэтому берусь утверждать, что:

- 1) не все стороны, участвующие в процессе регулирования используемых процедур упорядочения воздушного движения, поддерживают замену термина УВД на диспетчерское обслуживание воздушного движения. Хотя очевидно, что в чистом виде возврат к директивному принципу УВД уже не возможен, кто-то ностальгирует по руководству всеми полетами. Пример – из национального законодательства в

- процессе его унификации со стандартами ИКАО давно исключено требование Воздушного кодекса 1993 года о том, что все полеты воздушных судов в воздушном пространстве страны выполняются по воздушным трассам, местным воздушным линиям и по установленным маршрутам. Однако реально это ограничение продолжает применяться даже к воздушным судам, оснащенным оборудованием зональной навигации, бортовой системой предотвращения столкновений и т.п. при их попытке получить разрешение использовать внутрассовое воздушного пространство в период, когда оно свободно от какой-либо иной деятельности;
- 2) пользователи воздушного пространства заинтересованы в дальнейшей либерализации регулирования воздушного движения в воздушном пространстве страны и переходе от УВД к диспетчерскому ОВД

Второе – это не просто меркантильные интересы пользователей. Известно, что завышение требований к процедурам упорядочения воздушного движения приводит к:

- избыточной заорганизованности и снижению доступности воздушного пространства;
- необоснованным ограничениям на использование воздушного пространства;
- завышению расходов на содержание органов ОВД;
- повышению стоимости аэронавигационного обслуживания;
- искажению целей и задач развития аэронавигационного обслуживания и т.д.

Причем для перехода от УВД к ОВД, на мой взгляд, есть и другие серьезные основания. Так, несмотря на применение в отдельных действующих нормативных правовых актах терминов «служба движения», «управление воздушным движением», «органы УВД» и т.п., в них давно отсутствуют актуальные для сегодняшнего дня определения этих понятий. Следовательно, они могут трактоваться произвольно по правилам русского языка как любое иное словосочетание. Такая либерализация применения терминов, имеющих известные из истории директивные трактовки, представляется недопустимой. Сегодня ответственность за безопасность каждого полета во многом зависит от существующего конкретного распределения ответственности между органами ОВД и пилотами воздушных судов. А такое распределение в первую очередь определяется правилами выполняемых полетов (по приборам или визуально) и классом воздушного пространства, в котором они выполняются.

К этому следует добавить, что существующие нормативные правовые акты наделили нашу действующую авиационную администрацию определенными полномочиями и ответственностью.

В частности, ни Минтранс России, ни Росавиация в настоящее время не наделены полномочиями регулировать деятельность службы движения или органов УВД.

Например, в части регулирования воздушного движения Минтранс России уполномочен самостоятельно принимать нормативные правовые акты, включая федеральные авиационные правила, устанавливающие:

- правила сертификации объектов Единой системы организации воздушного движения;
- требования к диспетчерскому обслуживанию воздушного движения;
- порядок подготовки диспетчеров управления воздушным движением;

- перечень объектов Единой системы организации воздушного движения;
- перечень воздушных трасс и местных воздушных линий Российской Федерации;
- перечень зон и районов Единой системы организации воздушного движения;
- перечень зон, районов и секторов управления воздушным движением с наибольшей интенсивностью или сложностью движения;
- порядок обязательной сертификации оборудования, используемого для обслуживания воздушного движения и т.п.

Полномочия Росавиации были показаны ранее.

А вывод такой: если в настоящее время авиационная администрация признает деятельность служб движения и органов УВД легитимной, а регулирование такой деятельности не подпадает под полномочия Минтранса России и Росавиации, то следует:

- либо получить такие полномочия;
- либо перестать употреблять этот сленг.

А то получается, что пользователи воздушного пространства за переход от управления воздушным движением к его обслуживанию. Авиационная администрация в лице Минтранса России и Росавиации своего мнения по этому поводу пока не высказывают, возможно, просто не ощущая остроту этой проблемы. А кто-то пользуется ситуацией и вносит эти термины во вновь создаваемые нормативные правовые акты, дабы таким путем расширить свои полномочия запрещать и командовать.

Иначе чем можно объяснить, например, появление в ФАП «Организация воздушного движения в Российской Федерации» такой нормы: «Количество воздушных судов, обслуживаемых органом ОВД, не должно превышать числа воздушных судов, управление полетом которых может безопасно обеспечиваться органом ОВД в преобладающих условиях»? Уж не таким ли управлением полетом занимались в 1937 году работники летной службы движения?

А вот еще норма из того же ФАП: «После получения соответствующей команды органа ОВД экипаж должен...»? Если вспомнить, что термин «команда» в толковых словарях русского языка означает «краткий устный приказ», становится очевидным, какие полномочия требуются существующим органам обслуживания воздушным движением, особенно полетно-информационного обслуживания.

В этих условиях трудно прогнозировать результаты дальнейшей унификации используемых в гражданской авиации процедур упорядочения воздушного движения над территорией страны с международными стандартами, перспективы удовлетворения потребностей пользователей воздушного пространства и соблюдения им равных прав на использование воздушного пространства, гарантированных Воздушным кодексом Российской Федерации.

Очень рассчитываю, что наша авиационная администрация в ближайшее время открыто провозгласит что-то типа: «Вперед к ОВД, ни шагу назад к УВД», и поручит своим исполнителям внимательно перечитать международные стандарты, действующие у нас требования к диспетчерскому обслуживанию воздушного движения и процедуры упорядочения воздушного движения, чтобы к вопросу, вынесенному в заголовок, больше никогда не возвращаться.