

С.В. КРЫЛОВ

S.V. KRYLOV

# СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ ВОЕННОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ВОЗДУШНОГО ДВИЖЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (1992—2005 гг.)

## IMPROVEMENT OF ORGANISATIONAL STRUCTURE OF MILITARY COMPONENT OF UNIFIED AIR TRAFFIC CONTROL SYSTEM OF RUSSIAN FEDERATION (1992—2005)

**Сведения об авторе.** Крылов Семён Владимирович — заместитель главного редактора «Военно-исторического журнала», полковник запаса, кандидат исторических наук, доцент (Москва. E-mail: Mil\_Hist\_magazin@mail.ru).

**Аннотация.** В статье на фоне совершенствования организационной структуры Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации в период 1992—2005 гг. представлена её военная составляющая.

**Ключевые слова:** Российская Федерация; Единая система организации воздушного движения; воздушное пространство; военная составляющая; организационная структура.

**Information about author.** Semyon Krylov – Deputy Editor-in-Chief of the «Military Historical Journal», Colonel (res.), Cand. Sc. (Hist.), Associate Professor (Moscow. E-mail: Mil\_Hist\_magazin@mail.ru).

**Summary.** The article represents the military component of the Russian Federation Unified Air Traffic Control System in 1992–2005 on the background of improving its organisational structure.

**Keywords:** Russian Federation; Unified Air Traffic Control System; air space; military component; organisational structure.

**С**ОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ организационной структуры Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (ЕС ОрВД РФ) в интересах повышения эффективности её функционирования в период с 1992 по 2005 год являлось важнейшим направлением развития ЕС ОрВД. Эта работа в основном коснулась её гражданской части, т.к. кризисное состояние Единой системы организации воздушного движения в значительной мере определялось трудностью её приспособления к новым условиям рыночной экономики.

После ликвидации союзных министерств и ведомств начался длительный поиск построения рациональной структуры государственного управления гражданской авиацией (ГА) и соответствующих органов управления воздушным движением. Этот процесс находился в перманентном состоянии и продолжался с 1992 по 2005 год. Так, Указом Президента Российской Федерации от 27 февраля 1992 года № 200 «О Комиссии по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением при Правительстве Российской Федерации»<sup>1</sup> была образована Комиссия по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением в Российской Федерации — Росаэронавигация, которая явилась правопреемницей аналогичной комиссии, функционировавшей в СССР, — Госаэронавигации. Вначале она возглавлялась А.А. Пышным, а затем В.Г. Щелковниковым, под руководством которых предпринимались настоящие попытки сформировать общественное мнение

о необходимости образования Государственной системы по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением, действующей на вневедомственных принципах построения и функционирования, но уже не в масштабах СССР, а в границах Российской Федерации.

Росаэронавигация совместно с Государственным научно-исследовательским институтом (ГосНИИ) «Аэронавигация» в целях дальнейшего развития и совершенствования ЕС ОрВД в новых условиях подготовила проект постановления Правительства Российской Федерации, в котором предусматривалось проведение широкого круга мероприятий по созданию в стране Единой системы ОрВД, основанной на вневедомственных принципах построения и функционирования. Предполагалось образовать Государственный комитет по использованию воздушного пространства (ИВП) и управлению воздушным движением (УВД) при Председателе Правительства РФ с возложением на него ответственности за ИВП и УВД в России, а также практическое руководство Единой системой ОрВД РФ. Формирование как самого центрального аппарата комитета, так и его органов на местах должно было осуществляться военными и гражданскими структурами, обеспечивавшими решение задач ИВП и УВД. Были также определены основные задачи, решаемые комитетом и его подчинёнными органами на переходный период. Однако эти предложения не нашли поддержки со стороны Министерства обороны (МО) и Межгосударственного авиационного комитета (МАК), которые считали, что в первую очередь необходимо

привести организационную структуру гражданской составляющей Единой системы организации воздушного движения в соответствие со сложившейся в стране экономической обстановкой и уже после этого, опираясь на глубокую научную проработку, определить рациональную организационную структуру построения ЕС ОрВД.

Осенью 1992 года Комиссия по ИВП и УВД Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 1992 года № 1148 «О структуре центральных органов Федеральной исполнительной власти»<sup>2</sup> была реорганизована в Комиссию по регулированию воздушного движения в качестве самостоятельного подразделения центрального аппарата Министерства транспорта Российской Федерации (не вошедшего в состав Департамента воздушного транспорта Минтранса РФ).

Весной 1993 года была образована Генеральная дирекция по модернизации Единой системы организации воздушного движения<sup>3</sup>, которая, как и Росаэронавигация, являлась подразделением центрального аппарата Министерства транспорта Российской Федерации.

Во исполнение приведённых выше указов Президента Российской Федерации было принято постановление Совета министров — Правительства Российской Федерации от 23 июля 1993 года № 698 «О совершенствовании системы использования воздушного пространства и управления воздушным движением Российской Федерации»<sup>4</sup>, в соответствии с которым была восстановлена Межведомственная комиссия по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением Российской Федерации (МВК по ИВП и УВД РФ)<sup>5</sup> под председательством главнокомандующего Военно-воздушными силами (ВВС), а Министерству обороны РФ совместно с Министерством транспорта РФ было предписано в трёхмесячный срок разработать и представить на утверждение в Совет министров — Правительство Российской Федерации проект Положения о Единой системе управления воздушным движением Российской Федерации.

На МВК по ИВП и УВД РФ возлагалось решение следующих задач:

- организация и обеспечение мероприятий по рациональному распределению воздушного пространства в интересах народного хозяйства и обороны государства, а также непрерывности управления воздушным движением;
- разработка предложений по совершенствованию структуры воздушного пространства и порядку его использования;
- совершенствование форм и методов управления воздушным движением;
- рассмотрение программ и планов оснащения органов Единой системы управления воздушным движением Российской Федерации (ЕС УВД РФ)<sup>6</sup> техническими средствами обслуживания воздушного движения в соответствии с требованиями мирного и военного времени и др.

Функции рабочего аппарата Межведомственной комиссии по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением Российской Федерации были возложены на существовавшие структурные подразделения Министер-

ства обороны Российской Федерации (Управление МВК по ИВП и УВД РФ) и Министерства транспорта Российской Федерации (Росаэронавигация).

6 октября 1994 года в свет вышло постановление Правительства Российской Федерации № 1148 «О системе управления воздушным движением Российской Федерации»<sup>7</sup>, утвердившее Положение о Единой системе управления воздушным движением Российской Федерации, а также Положение о Межведомственной комиссии по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением Российской Федерации и её состав.

К концу 1994 года организационная структура верхнего уровня Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации имела вид, приведённый на схеме, из которой видно, что её военная составляющая осталась без изменений относительно аналогичной структуры Единой системы УВД СССР, а вопросами использования воздушного пространства и управления воздушным движением, включая технические аспекты развития и совершенствования Единой системы ОрВД страны, в гражданской авиации занимались три самостоятельных подразделения центрального аппарата Министерства транспорта Российской Федерации (Департамент воздушного транспорта, Росаэронавигация и Генеральная дирекция по модернизации ЕС ОрВД).

Очевидно, что это затрудняло оперативное решение вопросов, связанных с функционированием ЕС ОрВД РФ, а также выход Единой системы в целом из кризисного состояния.

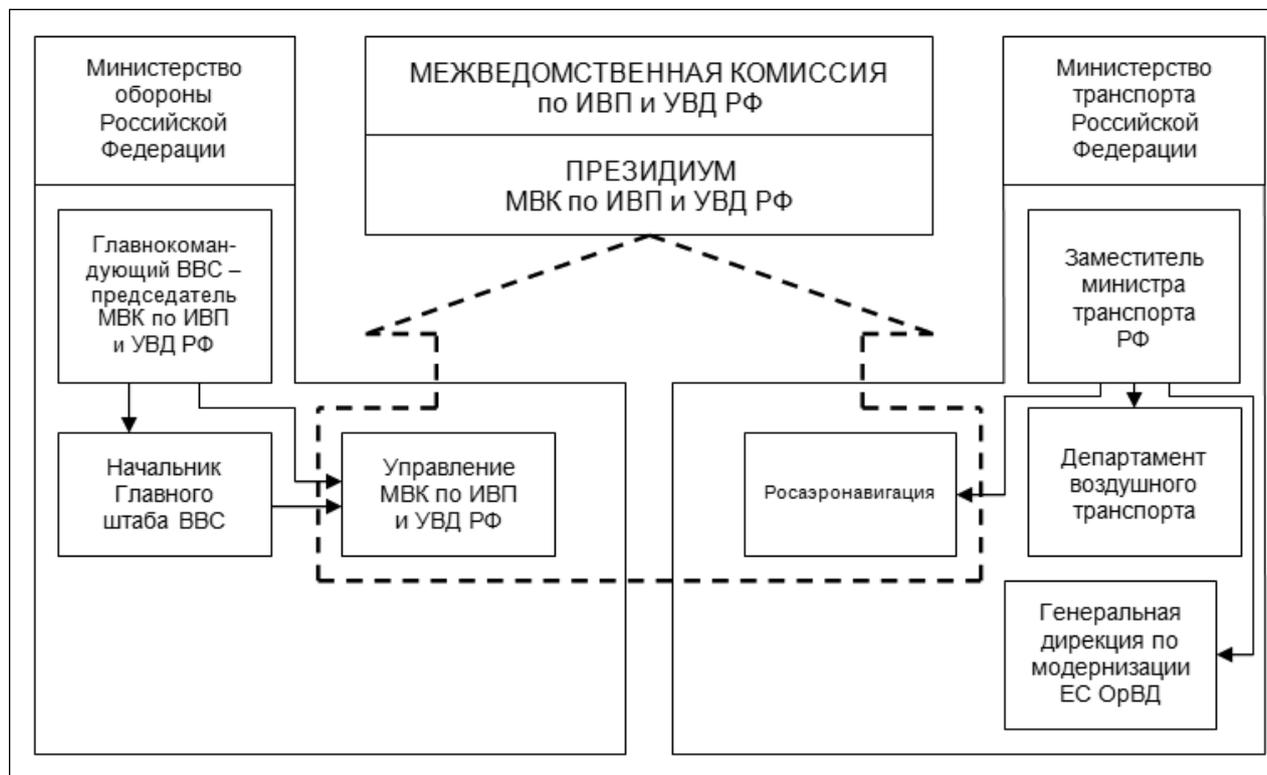
Необходимо подчеркнуть, что большое значение для формирования структуры гражданской составляющей ЕС ОрВД имело постановление Совета министров — Правительства Российской Федерации от 30 апреля 1993 года № 403 «О модернизации единой системы организации воздушного движения Российской Федерации»<sup>8</sup>.

Седьмым пунктом этого постановления Министерству транспорта РФ предписывалось обеспечить в установленном порядке выделение из состава предприятий гражданской авиации подразделений, осуществлявших функции организации ИВП и УВД в РФ, и образование на их основе государственных организаций. Необходимость образования таких организаций (предприятий) обосновывалась тем, что объекты, системы и средства УВД аэропортов и авиапредприятий, связанные с обеспечением функционирования Единой системы организации воздушного движения, должны были находиться в федеральной собственности и не подлежать приватизации. Это положение соответствовало Указу Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2284 «О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации»<sup>9</sup>.

В целях выполнения постановления Совета министров — Правительства Российской Федерации от 30 апреля 1993 года № 403 приказом министра транспорта РФ № 79 в 1994 году был утверждён перечень региональных государственных предприятий по ИВП и УВД, а также перечень объектов, систем и средств управления воздушным движением, передаваемых на баланс региональным государственным предпри-

Схема

## Организационная структура верхнего уровня ЕС ОрВД РФ (конец 1994 г.)



Разработана автором на основе: Тюрин О.А., Чернышёв И.Я., Крылов С.В. История создания, функционирования и развития Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации: отчёт по НИР. М.: 24 НЭИУ МО РФ — ГосНИИ «Аэронавигация», 2002. С. 360.

тиям по ИВП и УВД. Этим же приказом начальникам региональных управлений воздушного транспорта предписывалось организовать выделение из состава авиационных предприятий, аэропортов и учебных заведений служб УВД, баз (узлов) эксплуатации радиотехнического оборудования и связи (ЭРТОС), а также служб аэронавигационной информации и создать на их основе государственные региональные предприятия по ИВП и УВД и их филиалы.

Однако постановление Совета министров — Правительства Российской Федерации № 403 и приказ министра транспорта РФ № 79 не были выполнены в полном объёме. Так, в течение 1993—1996 гг. были созданы только 35 региональных государственных предприятий по ИВП и УВД, в т.ч. на 22 аэродромах федерального подчинения (из 63) и на 13 аэродромах, где базировались районные и вспомогательные районные центры (из 128)<sup>10</sup>. При этом их полное формирование не было завершено из-за задержки выделения службами движения и ЭРТОС соответствующего имущества из авиакомпаний и аэропортов.

В интересах построения рациональной структуры государственного управления гражданской авиацией и воздушным движением был издан Указ Президента Российской Федерации от 15 марта 1996 года № 382 «О совершенствовании системы государственного управления транспортным комплексом в Российской Федерации»<sup>11</sup>, согласно которому на основе соответствующих департаментов Министерства транспорта РФ была образована Федеральная авиационная служба России (ФАС).

Во исполнение этого указа Правительством Российской Федерации 14 мая 1996 года было принято постановление № 583 «Вопросы Федеральной авиационной службы России»<sup>12</sup>, на основании которого на ФАС было возложено решение задач государственного управления гражданской авиацией и организацией воздушного движения.

В подчинение Федеральной авиационной службе были переданы Комиссия по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением в Российской Федерации — Росаэронавигация и Генеральная дирекция по модернизации Единой системы организации воздушного движения. Одновременно ФАС были подчинены региональные управления воздушного транспорта.

Рассматриваемым постановлением было принято решение: в целях повышения безопасности и регулярности полётов воздушных судов, а также в интересах формирования единой хозяйственной системы управления воздушным движением и регулирования использования воздушного пространства России создать Федеральное унитарное предприятие по организации воздушного движения, основанное на праве хозяйственного ведения. 25 декабря 1996 года такое предприятие появилось<sup>13</sup>.

В свете вышесказанного после принятия 19 марта 1997 года Воздушного кодекса Российской Федерации (№ 60-ФЗ)<sup>14</sup> Правительством страны было издано постановление от 18 июня 1998 года № 605 «О государственном регулировании и организации использования

воздушного пространства Российской Федерации»<sup>15</sup>, которым утверждались новые Положение о Единой системе организации воздушного движения Российской Федерации, Положение о Межведомственной комиссии по использованию воздушного пространства Российской Федерации и её состав.

Положение о Межведомственной комиссии по использованию воздушного пространства Российской Федерации определяло, что эта структура являлась органом, осуществлявшим координацию деятельности соответствующих федеральных подразделений, предприятий и учреждений по вопросам организации использования воздушного пространства, функционирования, финансирования, модернизации и развития Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации.

В соответствии с данным постановлением был издан совместный приказ министра обороны Российской Федерации и директора Федеральной авиационной службы России от 15 января 1999 года № 17/6 «О федеральных полномочиях Министерства обороны Российской Федерации и Федеральной авиационной службы России по государственному регулированию и организации использования воздушного пространства Российской Федерации», которым были утверждены Положение об Управлении по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением Министерства обороны Российской Федерации и Положение об Управлении государственного регулирования организации воздушного движения Федеральной авиационной службы России<sup>16</sup>.

Этим приказом были определены функции и задачи Управления по ИВП и УВД МО РФ, а также функции и задачи Управления государственного регулирования организации воздушного движения ФАС России (Департамента государственного регулирования организации воздушного движения) в той части воздушного пространства, которая была определена для воздушных трасс, местных воздушных линий, районов авиационных работ, гражданских аэропортов (аэродромов) и руководства в специальном отношении Госкорпорацией по ОрВД.

Необходимо отметить, что основными направлениями работы Межведомственной комиссии по использованию воздушного пространства Российской Федерации с момента её создания и до начала реализации мероприятий по организационно-функциональному объединению военной и гражданской составляющих ЕС ОрВД были следующие:

- проведение мероприятий, направленных на повышение уровня безопасности полётов;
- совершенствование структуры воздушного пространства;
- рассмотрение перспектив развития ЕС ОрВД и вопросов, связанных с поддержанием в рабочем состоянии входивших в неё технических средств;
- обеспечение эффективного взаимодействия оперативных органов ЕС ОрВД между собой, с органами управления, входившими в автоматизированную систему управления (АСУ) Министерства обороны РФ, с органами управления различных пользователей воздушного пространства, а также с органами обслуживания воздушного движения сопредельных и других зарубежных государств;

— рассмотрение экономических проблем в части обеспечения текущего функционирования и развития ЕС ОрВД РФ;

— обеспечение разработки новых документов, регламентировавших работу ЕС ОрВД в условиях рыночных отношений.

Анализ приведённых данных показывает, что в тот период наиболее актуальными для рассмотрения МК по ИВП РФ были вопросы, связанные с финансированием Единой системы и обеспечением её текущей работы и развития в новых условиях, а также вопросы, относившиеся к разработке соответствующей нормативно-правовой базы, необходимой для эффективного функционирования ЕС ОрВД РФ.

Следует подчеркнуть, что, несмотря на все предпринимавшиеся усилия, МК по ИВП РФ не удалось преодолеть трудности в данной области. Одной из причин этого являлось то, что финансирование ЕС ОрВД осуществлялось по линии ВВС на основе государственного бюджета, а по линии гражданской авиации преимущественно на основе самофинансирования и самокупаемости, и интеграцию потоков этих средств (с учётом нерегулярности их поступления) в практическом плане реализовать не удалось.

Это привело к последующему осложнению ситуации, выразившемуся в нарушении принципов проведения единой технической политики, в результате чего в ведомственных интересах стали создаваться средства, обеспечивавшие специфику управления полётами либо военной, либо гражданской авиации.

Одновременно с созданием единой государственной хозяйственной системы гражданской части Единой системы организации воздушного движения в виде Госкорпорации по ОрВД как в гражданской, так и в военной составляющих ЕС ОрВД проводилась повседневная работа по обеспечению безопасности полётов, обновлению и модернизации систем и средств обслуживания воздушного движения, совершенствованию форм и методов планирования ИВП и УВД, совершенствованию структуры воздушного пространства, организации управления полётами в нижнем воздушном пространстве<sup>17</sup>, совершенствованию нормативно-правовой базы и т.п.

Таким образом, перманентное изменение структуры высших руководящих органов гражданской авиации, отвечавших за планирование ИВП и УВД, и, соответственно, гражданской составляющей Единой системы ОрВД в период с 1992 по 2005 год оказывало негативное влияние на структурное развитие её военной составляющей, фактически сводя его к нулю и обостряя межведомственные противоречия в рамках ЕС ОрВД.

Как это ни парадоксально, но, несмотря на стабильность функционирования военной составляющей Единой системы в непростых условиях рыночной экономики, она плавной, но настойчиво отодвигалась «реформаторами» того времени на второй план, подводящими к её рассмотрению не как подсистемы, а только как военной составляющей деятельности ЕС ОрВД, что в целом соответствовало их негативному отношению к Вооружённым силам РФ в целом.

Это подтвердила проверка, проведённая в феврале—марте 2004 года Контрольным управлением

Президента Российской Федерации, в ходе которой выяснилось, что административное руководство и координация деятельности Единой системы ОрВД и её центров несовершенны, проведение единой технической политики, материально-техническое обеспечение, а также организационно-мобилизационное планирование по переводу ЕС ОрВД РФ с мирного на военное время оставляли желать лучшего<sup>18</sup>.

Кроме того, в период с 1992 по 2005 год недопустимо низкими темпами проводилась работа по созданию необходимой федеральной системы разведки и контроля воздушного пространства и как следствие — по созданию единого радиолокационного поля для управления воздушным движением и противовоздушной обороны страны.

По результатам проверки Президент России поручил Министерству обороны РФ совместно с Министерством транспорта РФ и другими федеральными органами исполнительной власти разработать мероприятия по устранению вышеуказанных недостатков и совершенствованию Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации.

Проведённая совместная работа показала необходимость кардинального реформирования организационно-функционального построения Единой системы ОрВД путём объединения военных и гражданских секторов её центров (при одновременном сокращении первых) в единую корпорацию, обеспечивавшую как интересы обороны, так и интересы экономики России.

В Министерстве обороны Российской Федерации проработка данного вопроса показала целесообразность создания единого руководящего органа, осуществляющего нормативно-правовое регулирование, контроль и надзор в сфере организации использования воздушного пространства и оказания государственных услуг по обслуживанию воздушного движения в виде Федеральной аэронавигационной службы, которая должна была функционировать вне ведомств (Министерства обороны РФ и Министерства транспорта РФ) и быть подотчётной Правительству Российской Федерации.

Вышеуказанная позиция в феврале 2005 года была доложена министром обороны РФ Президенту России, который 5 сентября 2005 года подписал Указ № 1049 «О Федеральной аэронавигационной службе»<sup>19</sup>.

Тем самым была начата реализация мероприятий по организационно-функциональному объединению военной и гражданской составляющих Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации в составе Федерального государственного унитарного предприятия «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации» при одновременном сокращении военных секторов оперативных органов Единой системы ОрВД<sup>20</sup>.

То есть была начата **ликвидация военной составляющей Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации как её подсистемы**, положившая начало строительству новой однофрагментной Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации,

военным аспектам деятельности которой тем не менее продолжала отводиться очень важная роль<sup>21</sup>.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. № 11 от 12 марта 1992 г. С. 734, 735.

<sup>2</sup> Там же. № 40 от 8 октября 1992 г. С. 2937—2942.

<sup>3</sup> См.: Положение о Генеральной дирекции по модернизации Единой системы организации воздушного движения. Утверждено постановлением Совета министров — Правительства Российской Федерации от 30 апреля 1993 г. № 403 «О модернизации единой системы организации воздушного движения Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. № 20 от 17 мая 1993 г. С. 1977—1983. В подлиннике данного документа первое слово в названии ЕС ОрВД РФ (единой) написано со строчной буквы. — Прим. авт.

<sup>4</sup> Там же. № 31 от 2 августа 1993 г. С. 3285, 3286.

<sup>5</sup> По аналогии с Межведомственной комиссией Единой системы управления воздушным движением СССР. Характерно, что после создания Межведомственной комиссии по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением Российской Федерации на местах (при командующих авиационными объединениями) также были реанимированы зональные межведомственные комиссии (ЗМВК), которые решали задачи, аналогичные задачам, решавшимся ЗМВК ЕС УВД СССР. — Прим. авт.

<sup>6</sup> Такое название имело место до 18 июня 1998 г. Для лучшего восприятия информации представляется целесообразным далее по тексту публикации придерживаться названия «Единая система организации воздушного движения Российской Федерации» за исключением тех положений исследования, в которых данное обобщение искажает их смысловое содержание. — Прим. авт.

<sup>7</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. № 25 от 17 октября 1994 г. С. 3695.

<sup>8</sup> Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. № 20 от 17 мая 1993 г. С. 1970—1972.

<sup>9</sup> Там же. № 1 от 3 января 1994 г. С. 6—8.

<sup>10</sup> Тюрин О.А., Чернышёв И.Я., Крылов С.В. История создания, функционирования и развития Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации: отчёт по НИР. М.: 24 НЭИУ МО РФ — ГосНИИ «Аэронавигация», 2002. С. 362.

<sup>11</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. № 12 от 18 марта 1996 г. С. 2837, 2838.

<sup>12</sup> Там же. № 21 от 20 мая 1996 г. С. 5300—5302.

<sup>13</sup> Тюрин О.А., Чернышёв И.Я., Крылов С.В. Указ. соч. С. 375.

<sup>14</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. № 12 от 24 марта 1997 г. С. 2386—2425.

<sup>15</sup> Там же. № 26 от 29 июня 1998 г. С. 5725.

<sup>16</sup> Тюрин О.А., Чернышёв И.Я., Крылов С.В. Указ. соч. С. 388, 389.

<sup>17</sup> Воздушное пространство делится на нижнее и верхнее. Их границей является высота 8100 м, которая относится к верхнему воздушному пространству. — Прим. авт.

<sup>18</sup> Донадоев В.В. Исследование истории зарождения и развития военной специальности инженера по управлению воздушным движением: монография. Ейск: ЕВВАУ (ВИ), 2010. С. 334.

<sup>19</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. № 37 от 12 сентября 2005 г. С. 10199, 10200.

<sup>20</sup> Она была завершена к 1 января 2008 г. — Прим. авт.

<sup>21</sup> С 16 февраля 1973 по 5 сентября 2005 г. военная составляющая отечественной Единой системы УВД (ОрВД) являлась её подсистемой и, соответственно, составляющей её деятельности. — Прим. авт. ■