

Волков М.М. Правовые основы управления производством в гражданской авиации СССР. Учебное пособие. Л., ОЛАГА, 1981. 75 с.

Глава 1. Понятие и сущность советского государственного управления

Гражданская авиация СССР досрочно выполнила план десятой пятилетки. Перевезено полмиллиарда пассажиров и 14 миллионов тонн срочных народнохозяйственных грузов и почты. Начались пассажирские перевозки на современных лайнерах Ил-86 и Як-42. Гражданская авиация стала высокорентабельной отраслью народного хозяйства.

В одиннадцатой пятилетке перед гражданской авиацией стоят еще более сложные задачи по обеспечению полного и своевременного удовлетворения потребностей народного хозяйства и населения в перевозках и других видах авиационного обслуживания.

Проект ЦК КПСС к XXVI съезду партии «Основные направления экономического и социального развития СССР на 1981-1985 годы и на период до 1990 года» предусматривает увеличение перевозки пассажиров примерно в 1,3 раза, дальнейшее развитие сети аэропортов на магистральных и местных воздушных линиях с оснащением их современными средствами механизации и автоматизации перевозочных процессов и обслуживания самолетов.

Выполнение одиннадцатой пятилетки требует совершенствования управления, повышения уровня хозяйствования во всех звеньях гражданской авиации.

Управление гражданской авиацией возложено на Министерство гражданской авиации СССР. Министерство гражданской авиации (МГА) и его местные органы являются составной частью системы органов государственного управления СССР, советского государственного аппарата. Вся деятельность государственного аппарата направлена на реализацию Основных функций Советского государства, под которыми понимаются главные направления его деятельности и которые отражают классовую сущность, цели и задачи, решаемые им на определенном этапе развития.

Различают внутренние и внешние функции.

К внутренним относятся: хозяйственно-организаторская, культурно-воспитательная, обеспечение подъема благосостояния народа, регулирование меры труда и меры потребления, охрана социалистической собственности, прав и свобод граждан, а также правопорядка.

К внешним относятся: оборона страны; взаимопомощь и братское сотрудничество государств мировой системы социализма; борьба за мир и мирное сосуществование государств с различным строем; поддержка национально-освободительного движения и сотрудничество с развивающимися странами.

Цель нашего государства на современном этапе определена Конституцией СССР: «Высшая цель Советского государства – построение бесклассового коммунистического общества, в котором получит развитие общественное коммунистическое самоуправление. Главные задачи социалистического общенародного государства: создание материально-технической базы коммунизма, совершенствование социалистических общественных отношений и преобразование их в коммунистические, воспитание человека коммунистического общества, повышение материального и культурного уровня жизни трудящихся, обеспечение безопасности страны, содействие укреплению мира и развитию международного сотрудничества».

Советское государство осуществляет свои функции определенными методами и приемами. Различаются правовые и организационные формы реализации функций.

Правовые формы – это методы и приемы деятельности органов государства, которые связаны с использованием права для достижения поставленных задач. К ним относятся:

- правотворчество, то есть подготовка и издание законов и иных нормативных актов;
- оперативно-исполнительная деятельность, заключающаяся в реализации норм права;
- правоохранительная, проявляющаяся как деятельность по охране норм права.

Организационные формы – это практические приемы, способы и методы работы государственных органов, с помощью которых решаются задачи Советского государства. К организационным формам относятся вопросы совершенствования государственного аппарата и методов управления, подбор и расстановка кадров, способы принятия решений, привлечение трудящихся к управлению делами государства, приемы пропаганды и организации информации. Задачи и функции Советского государства реализуются государственным аппаратом, который представляет собой систему взаимосвязанных органов, обладающих административными полномочиями, компетенцией, определенной структурой и кадрами.

Советская власть едина. Единство государственной власти в нашей стране закреплено Конституцией СССР: «Вся власть в СССР принадлежит народу. Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР. Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов».

Однако единство государственной власти в СССР не исключает многообразия форм ее осуществления.

В интересах дальнейшего развертывания социалистической демократии, наиболее правильного функционирования всего государственного аппарата Конституция СССР законодательно закрепила четкое разграничение компетенции между государственными органами СССР, стройную систему организации государственной власти. Основными формами деятельности Советского государства по Конституции СССР являются:

- исполнение государственной власти высшими органами СССР, союзных и автономных республик и местными органами государственной власти;
- осуществление государственного управления исполнительными и распорядительными органами государственной власти;
- осуществление правосудия судебными органами;
- проведение органами прокуратуры высшего надзора за точным единообразным исполнением законов.

Рассмотрим формы деятельности Советского государства.

Осуществление государственной власти высшими органами государственной власти СССР, союзных и автономных республик и местными Советами народных депутатов

В СССР полнота власти принадлежит представительным органам, непосредственно избираемым народом, подотчетным и ответственным перед ним за всю свою деятельность. Представительные органы народа образуют политическую основу СССР и составляют единую систему органов государственной власти (Конституция СССР, ст. 89). К ним относятся Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных республик, Верховные Советы автономных республик, краевые, областные Советы народных депутатов, Советы народных депутатов автономных областей и автономных округов, районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы народных депутатов (рис. 1).

Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных и автономных республик избирают постоянно действующие органы:

- Президиум Верховного Совета СССР, Президиумы Верховных Советов союзных и автономных республик, которые осуществляют в пределах, предусмотренных Конституцией СССР, Конституциями Союзных и автономных республик, функции высшего органа государственной власти в период между сессиями Верховного Совета (Конституция СССР, ст. 119, Конституция РСФСР, ст. 113, 132 и соответствующие статьи Конституций других союзных республик).

Возглавляет всю систему органов государственной власти в СССР Верховный Совет СССР, избираемый на пять лет. Верховный Совет СССР правомочен решать все вопросы, отнесенные

Конституцией СССР к ведению Союза ССР (Конституция СССР, ст. 73, 108). Законодательная власть СССР принадлежит исключительно Верховному Совету СССР. Верховный Совет СССР формирует свои подчиненные и подотчетные органы:

- избирает Президиум Верховного Совета СССР (Конституция СССР, ст. 119);
- образует Совет Министров СССР (Конституция СССР, ст. 129);
- избирает Верховный суд СССР (Конституция СССР, ст. 153);
- назначает Генерального прокурора (Конституция СССР, ст. 165);
- образует Комитет народного контроля СССР (Конституция СССР, ст. 126).

Подробно порядок деятельности Верховного Совета СССР и его органов определяется Регламентом Верховного Совета СССР и другими законами, изданными на основе Конституции СССР.

Высшими органами государственной власти союзных и автономных республик являются Верховные Советы этих республик, избираемые сроком на пять лет.

Они правомочны решать все вопросы, отнесенные Конституцией СССР, Конституциями союзных и автономных республик к ведению союзных или автономных республик.

Местные Советы народных депутатов, избираемые сроком на два с половиной года, решают все вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан. Они руководят на своей территории государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством.

Осуществление правосудия судебными органами

В СССР на страже социалистической законности стоят специальные правоохранительные органы. К их числу прежде всего относятся органы суда и прокуратуры, а также органы арбитража, народного контроля и другие административные органы.

Правосудие – особый вид государственной деятельности, направленной на защиту советского государственного и общественного строя, установленного в СССР правопорядка, прав и законных интересов граждан, учреждений, предприятий и организаций. Социалистическое правосудие осуществляется путем разбирательства в суде гражданских и уголовных дел. Деятельность органов правосудия реализуется в строго регламентированных законом процессуальных формах. При помощи этих форм создается научно обоснованная система гарантий, обеспечивающая, с одной стороны, тщательное исследование всех обстоятельств дела, а с другой, позволяющая заинтересованным лицам защищать свои права и законные интересы.

Порядок организации работы судебных органов определен в гражданском процессуальном и уголовно-процессуальном законодательстве, а наиболее важные положения закреплены в Конституции.

Конституция СССР устанавливает стройную систему судебных органов. В СССР действует Верховный суд СССР, Верховные суды союзных республик, Верховные суды автономных республик, краевые, областные, городские суды, суды автономных областей, суды автономных округов, районные (городские) народные суды, а также военные трибуналы (Конституция СССР, ст. 151).

Все суды в СССР образуются на началах выборности судей и народных заседателей.

Народные судьи районных (городских) народных судов избираются гражданами района (города) сроком на пять лет.

Народные заседатели районных (городских) народных судов избираются на собраниях граждан по месту их работы или жительства сроком на два с половиной года. Вышестоящие суды избираются соответствующими Советами народных депутатов сроком на пять лет. Суды военных трибуналов избираются Президиумом Верховного Совета СССР сроком на пять лет, а народные заседатели – собранием военнослужащих на два с половиной года (рис. 2).

Во главе советской судебной системы стоит Верховный суд СССР – высший судебный орган страны, осуществляющий надзор за судебной деятельностью всех нижестоящих судов.

Основным звеном являются народные суды. Они рассматривают 96-98% всех судебных дел. Разрешение хозяйственных споров между предприятиями, учреждениями и организациями осуществляется органами государственного арбитража в пределах их компетенции (Конституция СССР, ст. 163).

В СССР существует два вида арбитража – государственный и ведомственный. Хозяйственные споры между организациями разных министерств и ведомств рассматриваются органами государственного арбитража. Если спорящие стороны принадлежат к системе одного министерства (ведомства), то иски рассматриваются ведомственным арбитражем (см. с. 56-57 настоящей работы).

Осуществление органами прокуратуры высшего надзора за точным и единообразным исполнением законов

В Конституции СССР говорится: «Высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, а также гражданами возлагается на Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров» (Конституция СССР, ст. 164).

«Органы прокуратуры, – подчеркивается в ст. 168 Конституции СССР, – осуществляют свои полномочия независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Генеральному прокурору СССР».

Деятельность прокуратуры СССР направлена на всемерное укрепление социалистической законности, правопорядка.

Все своей деятельностью прокуратура способствует воспитанию должностных лиц и граждан в духе добросовестного исполнения своих конституционных обязанностей, соблюдения законов и правил социалистического общежития.

Система органов прокуратуры, их организация и порядок деятельности определен Законом о Прокуратуре СССР, принятым Верховным Советом СССР 30 ноября 1979г.

Органы прокуратуры составляют единую и централизованную систему – Прокуратуру СССР, возглавляемую Генеральным прокурором СССР, – с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим.

Генеральный прокурор СССР назначается Верховным Советом СССР, ответственен перед ним и ему подотчетен, а в период между сессиями Верховного Совета – перед Президиумом Верховного Совета СССР, которому подотчетен.

Прокуроры союзных и автономных республик, краев, областей и автономных областей назначаются Генеральным прокурором СССР. Прокуроры автономных округов, районные и городские прокуроры назначаются прокурорами союзных республик и утверждаются Генеральным прокурором СССР.

Военная прокуратура построена и действует на общих для всех органов прокуратуры ленинских принципах. Ее деятельностью руководит Генеральный прокурор СССР как непосредственно, так и через Главного военного прокурора. Главный военный прокурор назначается Президиумом Верховного Совета СССР (рис. 3).

В систему органов прокуратуры входят транспортные прокуратуры, приравненные к прокуратурам областей, районным или городским прокуратурам. Транспортные прокуратуры на железнодорожном, водном и воздушном транспорте образуются Генеральным прокурором

СССР. В транспортных прокуратурах должны быть следователи по особо важным делам, старшие следователи и следователи.

Срок полномочий Генерального прокурора СССР и всех нижестоящих прокуроров – пять лет. По истечении установленного срока прокуроры могут быть назначены на новый конституционный срок.

Многогранная деятельность органов прокуратуры осуществляется в следующих основных направлениях:

- надзор за исполнением законов органами государственного управления, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами (общий надзор);
- надзор за соблюдением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом;
- борьба с нарушениями законов об охране социалистической собственности;
- борьба с преступностью и другими правонарушениями, расследование преступлений, привлечение к уголовной ответственности лиц, совершивших преступление, обеспечение неотвратимости ответственности за преступление;
- разработка совместно с другими государственными органами мер предупреждения преступлений и иных правонарушений;
- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями;
- участие в совершенствовании законодательства и пропаганде советских законов.

Осуществляя общий надзор, прокурор опротестовывает противоречащие закону акты, совершаемые органами управления, предприятиями, организациями и должностными лицами вносит им представления с требованиями устранить нарушения закона, причины нарушений и способствующие им условия.

Протест на незаконный акт или действие должностного лица приносится прокурором в орган, совершивший этот акт, или в вышестоящий орган. Протест прокурора подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом или должностным лицом в десятидневный срок после его поступления. О результатах рассмотрения протеста сообщается прокурору. Если протест приносится на акт, нарушивший охраняемые законом права и свободы граждан, а также на иные предусмотренные законом случаи, то действие опротестованного акта приостанавливается до рассмотрения протеста.

Представления вносятся прокурором в государственный орган или должностному лицу, полномочному устранить нарушение закона. Они подлежат безотлагательному рассмотрению. При этом не позднее, чем в месячный срок должны быть приняты конкретные меры по устранению нарушений закона, причин нарушений, способствующих им условий и о результатах должно быть сообщено прокурору.

Осуществление государственного управления исполнительными и распорядительными органами государственной власти

Под управлением понимается определенное направленное воздействие, цель которого – упорядочить соответствующую систему (обеспечить ее функционирование в должном порядке). Принято различать следующие виды управляемых систем:

- механические (управление машинами, технологическими процессами);
- биологические (управление процессами в живых организмах);
- социальные (управление поведением людей и коллективов).

К социальным системам относятся те, в которых проявляются связи между членами общества (государство, его органы, государственные предприятия, учреждения, организации и другие

социальные комплексы). Главное содержание социального управления состоит в воздействии на коллективную деятельность людей, управление людьми, социальными отношениями людей. Таким образом, социальное управление – это управление людей людьми.

В зависимости от субъекта различают государственное и общественное управление.

Государственное управление носит государственно-правовой характер. В его процессе реализуются функции и интересы социалистического государства. Управление осуществляется специальными органами, формируемыми государством, эти органы действуют по поручению государства, они наделяются необходимыми полномочиями государственно-властного характера, действуют в пределах, установленных правовыми нормами (все основные варианты управленческих связей опосредствуются социалистическим правом).

Государственное управление осуществляется исполнительными и распорядительными органами государственной власти.

Советское государственное управление «представляет собой организующую работу государственных органов, направленную на объединение усилий граждан, государственных органов, учреждений, предприятий и организаций для решения задач экономического, социально-культурного и административно-политического характера. С помощью государственного управления приводится в движение, организуется, направляется деятельность всех слоев трудящихся, производственных коллективов, регулируется поведение и созидательный труд миллионов людей, определяются цели и наиболее рациональные пути использования материальных ценностей, денежных средств, трудовых ресурсов».

Содержание этой деятельности составляет непосредственная организация практического осуществления функций Советского государства. Организующая деятельность органов государственного управления проявляется в:

- разработке и организации выполнения планов;
- подготовке, подборе и расстановке кадров;
- учете и контроле;
- оперативном руководстве и управлении подчиненными предприятиями и учреждениями;
- развитии сети учреждений культуры, народного образования и здравоохранения;
- обеспечении обороны страны и государственной безопасности;
- организации внешних сношений Советского государства

Советское государственное управление осуществляется под руководством и контролем представительных органов государственной власти – Советов народных депутатов; отражает политику КПСС, которая строится на строго научной основе. Организующая деятельность органов государственного управления носит властный характер и подзаконна, осуществляется в строгом соответствии с законом и в пределах установленной компетенции. Государственное управление связано с осуществлением правотворчества. В процессе деятельности исполнительных и распорядительных органов государственной власти издаются акты государственного управления.

Советское государственное управление осуществляется определенной системой органов власти. Конституция СССР, конституции союзных и автономных республик определяют систему органов государственного управления и их правовое положение. Эти органы называются исполнительными и распорядительными органами государственной власти.

Установлена следующая система органов советского государственного управления: высшие исполнительные и распорядительные органы государственной власти – Совет Министров СССР, Советы Министров союзных и автономных республик; центральные отраслевые органы государственного управления – министерства и государственные комитеты СССР союзных и автономных республик, а также специальные ведомства Советов Министров, местные исполнительные распорядительные органы государственной власти – исполнительные

комитеты местных Советов народных депутатов, их отделы и управления; органы управления (администрация) государственных объединений, предприятий и учреждений.

Высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти Союза ССР является Совет Министров СССР – Правительство СССР (Конституция СССР, ст. 128). Как орган государственного управления Совет Министров СССР ответственен перед Верховным Советом СССР и ему подотчетен, а в период между сессиями Верховного Совета СССР – перед Президиумом Верховного Совета, которому также подотчетен (компетенция Совета Министров СССР определяется ст. 131 Конституции СССР, а также ст. 6-17 Закона СССР о Совете Министров СССР).

В пределах своих полномочий Совет Министров СССР обеспечивает руководство народным хозяйством и социально-культурным строительством; разрабатывает и осуществляет меры по повышению роста благосостояния и культуры народа, по развитию науки и техники, рациональному использованию и охране природных ресурсов, по укреплению денежной и кредитной системы, проведению единой системы учета и статистики; руководит организацией управления промышленными, строительными, сельскохозяйственными предприятиями и объединениями, предприятиями транспорта и связи, банками, а также иными организациями и учреждениями союзного подчинения; разрабатывает и вносит в Верховный Совет СССР текущие и перспективные государственные планы экономического и социального развития СССР; осуществляет меры по защите интересов государства, охране социалистической собственности и общественного порядка, по обеспечению и защите прав и свобод граждан.

Как высший орган государственного управления Совет Министров СССР издает постановления и распоряжения на основе и во исполнение законов СССР и иных решений Верховного Совета СССР и его Президиума и проверяет их исполнение. Акты Совета Министров обязательны к исполнению на всей территории СССР. Совет Министров СССР пользуется правом законодательной инициативы. По вопросам, отнесенным к ведению Союза ССР, Совет Министров имеет право приостанавливать исполнение постановлений и распоряжений Советов Министров союзных республик, а также отменять акты министерств СССР, государственных комитетов СССР и других подведомственных ему органов.

Совет Министров СССР образуется Верховным Советом СССР. Состав Совета Министров – Председатель Совета Министров СССР, первые заместители и заместители Председателя, министры СССР, председатели государственных комитетов СССР. В состав Совета Министров входят по должности председатели советов министров союзных республик. По представлению Председателя Совета Министров Верховный Совет СССР может включить в состав Правительства руководителей других органов и организаций СССР (Конституция СССР, ст. 129).

Для решения вопросов, связанных с обеспечением руководства народным хозяйством, и других вопросов государственного управления в качестве постоянного органа Совета Министров действует Президиум Совета Министров СССР в составе Председателя Совета Министров СССР, первых заместителей и заместителей Председателя. Президиум Совета Министров имеет постоянные комиссии.

К центральным органам государственного управления относятся министерства СССР и государственные комитеты СССР. Министерства СССР подразделяются на общесоюзные и союзно-республиканские. Общесоюзные Министерства руководят теми отраслями государственного управления, которые отнесены к исключительной компетенции Союза ССР. Их деятельность обычно не связана с местными, национальными, бытовыми и другими особенностями.

Для общесоюзных министерств характерна большая степень централизации. Они руководят порученной отраслью государственного управления на всей территории СССР непосредственно или через создаваемые ими органы. Перечень общесоюзных министерств СССР определен ст. 23

Закона о Совете Министров СССР. К общесоюзным министерствам относится Министерство гражданской авиации СССР.

Союзно-республиканские министерства СССР руководят порученными отраслями управления, как правило, через соответствующие министерства союзных республик и управляют непосредственно отдельными предприятиями и объединениями, находящимися в союзном подчинении. Перечень союзно-республиканских министерств СССР определен ст. 24 Закона о Совете Министров СССР.

Государственные комитеты СССР осуществляют многоотраслевое управление и несут ответственность за состояние и развитие подчиненной им сферы управления. Государственные комитеты также подразделяются, на общесоюзные и союзно-республиканские. Перечень общесоюзных и союзно-республиканских государственных комитетов определен ст. 25 и 26 Закона о Совете Министров СССР.

Наряду с системой государственного управления в СССР действует система общественного управления. Эта система складывается из: деятельности негосударственных объединений трудящихся по выполнению переданных в их ведение функций государственного управления; деятельности негосударственных объединений для участия совместно с аппаратом государственного управления в решении народнохозяйственных, социально-культурных и иных задач; управления внутренними делами негосударственных организаций.

Общественные организации – неотъемлемая часть советской политической системы. В ст. 7 Конституции СССР подчеркивается, что профессиональные союзы, ВЛКСМ, кооперативные и другие общественные организации в соответствии со своими уставными задачами участвуют в управлении государственными и общественными делами, в решении политических, хозяйственных и социально-культурных вопросов.

Важное место в повышении эффективности государственного управления занимает вопрос о методах и формах деятельности исполнительных и распорядительных органов государственной власти.

Под методами деятельности органов государственного управления понимаются способы практического осуществления задач и функций данной системы исполнительных и распорядительных органов. Метод государственного управления раскрывает характер связей между участниками управления. Эта связь всегда имеет волевой характер. В методах управления проявляется культура работы государственного аппарата.

В социалистическом государстве применяются различные методы государственного управления, которые можно объединить в четыре группы:

- морально-политические (убеждение, воспитание, моральное поощрение);
- экономические (материальное поощрение лиц и коллективов, стимулирование производственной деятельности);
- организационные (прогнозирование, организация, координация, контроль и т. д.);
- административно-директивные (применение мер принуждения).

Метод убеждения является основным методом государственного управления. В.И. Ленин подчеркивал: «Прежде всего мы должны убедить, а потом принудить. Мы должны во что бы то ни стало сначала убедить, а потом принудить».

Под формами управленческой деятельности подразумевается внешнее выражение содержания государственного управления (к содержанию можно отнести функции и методы управления).

К основным формам управленческой деятельности относятся:

- установление норм права;
- применение норм права;
- осуществление организационных действий (оперативно-организационная работа);

– осуществление материально-технических операций. В формах управленческой деятельности проявляется практическое выражение конкретных действий органов государственного управления. Форма дает жизнь методам управления, а через них и функциям управления. Разнообразие методов и форм управленческой деятельности вызывает необходимость правильного выбора и применения их на практике. Эффективность используемых методов и форм определяется тем, в какой степени они способны обеспечить наилучший результат управленческой деятельности, в частности:

- полноту достигнутого результата;
- скорость решения данной управленческой задачи;
- целесообразность;
- учет особенностей конкретных отношений в сфере государственного управления.

Глава 2. Развитие системы органов государственного управления гражданской авиацией

Гражданская авиация как отрасль народного хозяйства возникла в нашей стране после победы Великой Октябрьской социалистической революции и развивалась вместе с развитием Советского государства.

Следует различать пять этапов в развитии системы органов государственного управления гражданской авиацией:

- с ноября 1917 по февраль 1923г.;
- с февраля 1923 по октябрь 1930г.;
- с октября 1930 по февраль 1932г.;
- с февраля 1932 по июль 1964г.;
- с июля 1964г. по (настоящее время. Каждому из перечисленных этапов присущи свои особенности, обусловленные конкретно-исторической обстановкой, связанной с развитием Советского государства, его народного хозяйства, в частности, с ростом значения гражданской авиации.

С ноября 1917г. по февраль 1923г. делаются первые шаги по использованию авиации в народном хозяйстве. В этот период начинают формироваться органы управления гражданской авиацией. Сразу после Великой Октябрьской социалистической революции, 10 ноября (28 ноября ст. стиля) 1917г., на совещании в Смольном при Военно-Революционном Комитете было создано Бюро комиссаров авиации и воздухоплавания – первый руководящий орган авиации. Почти одновременно возникает Революционный Комитет авиации Московского военного округа. На Бюро комиссаров было возложено формирование первых авиационных социалистических отрядов для защиты Советского государства. Под руководством (большевиков такие отряды создавались в Петрограде, Москве, Саратове, Калуге, Пензе, Минске и других городах. Штабы социалистических авиационных отрядов были утверждены Народным комиссаром по военным и морским делам Н. И. Подвойским.

20 декабря 1917г. Бюро комиссаров авиации и воздухоплавания было преобразовано во Всероссийскую коллегию по управлению воздушным флотом республики. Коллегия проводила большую работу по отбору кадров, формированию авиационных частей, сохранению авиационного имущества. В соответствии с указанием В. И. Ленина в апреле 1918г. во Всероссийской коллегии был создан отдел по применению авиации в народном хозяйстве. 24 мая 1918г. коллегия была упразднена. Вместо нее было образовано Главное управление Рабоче-Крестьянского Красного Военно-Воздушного Флота (Главвоздухфлот). Главвоздухфлот объединил все воздушные силы в интересах защиты социалистического отечества. Во главе Главвоздухфлота стоял Совет, в который входили Начальник Главвоздухфлота и два комиссара. С 1918 г. начинается применение авиации в народном хозяйстве: проведение аэрофотосъемки, учет лесных массивов с воздуха, исправление карт и планов. В Курской губернии в 1918г. была

произведена аэрофотосъемка на площади в 800 квадратных верст. Началась подготовка к открытию воздушной линии Петроград–Москва. Однако главной задачей во время гражданской войны и военной интервенции было использование авиации для обороны Советской республики.

В 1921 – 1922 гг. открываются внутренние и международные воздушные линии, осуществляются перелеты на дальние расстояния, расширяется применение авиации в народном хозяйстве, появляются реальные проекты дальнейшего развития гражданской авиации.

Начавшаяся практическая работа гражданской авиации в народном хозяйстве потребовала дальнейшего совершенствования форм ее управления. В декабре 1922г. в составе Главвоздухфлота была образована Инспекция Гражданского воздушного флота.

В соответствии с приказом Реввоенсовета с 1 декабря 1922г. Инспекция ГВФ была обязана:

- рассматривать, объединять и оценивать возникающие в различных ведомствах проекты применения Гражданского воздушного флота;
- выработать декреты, инструкции и правила, касающиеся гражданской авиации;
- регистрировать невоенные воздушные суда;
- регистрировать пилотов и обслуживающий персонал невоенных воздушных судов;
- инспектировать невоенные воздушные суда, контролировать ведение судовых книг и содержание воздушных линий;
- проверять соблюдение правил воздушных передвижений и возбуждать дела о нарушениях этих правил;
- вести статистический учет применения Гражданского воздушного флота;
- разрабатывать вопросы о концессиях и других формах предприятий по воздушным передвижениям;
- разрабатывать вопросы воздушного права.

9 февраля 1923г. Совет Труда и Оборона (СТО) республики принял постановление «О возложении технического надзора за воздушными линиями на Главное управление воздушного флота и об организации Совета по гражданской авиации». Этим Постановлением создавался единый орган по руководству основными сторонами деятельности гражданской авиации. Дата утверждения Постановления об образовании Совета по гражданской авиации считается датой образования гражданской авиации СССР (9 февраля 1923г.).

Совет по гражданской авиации был коллегиальным органом. Председатель Совета назначался СТО, членами были представители различных ведомств: Главвоздухфлота, ВСНХ, НКПС, НКПиТ, а по делам международных воздушных линий – НКВД. В Совет также входили представители Главной инспекции ГВФ, Осоавиахима, акционерного общества «Добролет». Таким образом, Совет по гражданской авиации представлял собой междуведомственное совещание консультативного характера при Управлении Военно-Воздушными Силами. Совет не имел самостоятельного аппарата. Он состоял при Главвоздухфлоте. Постановления Совета проводились в жизнь Инспекцией ГВФ. Заинтересованные ведомства могли обжаловать постановления Совета непосредственно в СТО. Обжалование не приостанавливало действия постановления Совета.

Деятельность Совета регламентировалась Положением, утвержденным Советом Труда и Оборона 29 июля 1927г. На Совет возлагались следующие обязанности: общий надзор за гражданской авиацией и руководство ее развитием; выдача разрешений на открытие новых воздушных линий; рассмотрение финансовых и эксплуатационных отчетов общества воздушных сообщений; рассмотрение перспективных планов работы обществ воздушных сообщений и представление их на утверждение СТО; наблюдение за осуществлением перспективных планов, рассмотрение и утверждение ежегодных финансовых и производственных планов обществ воздушных сообщений; предварительное рассмотрение возбуждаемых Народным комиссариатом по военным и морским делам ходатайств о финансировании обществ

воздушных путей по единому государственному бюджету Союза ССР; распределение импортных контрактов между обществами; дача заключений по вопросам о концессиях и по проектам международных соглашений о воздушных сообщениях.

Как было сказано, параллельно с Советом по гражданской авиации действовала Инспекция ГВФ при Главвоздухфлоте. Разграничение функций этих органов было определено Постановлением СТО от 9 февраля 1923г. Постановление временно возлагало на Инспекцию ГВФ общий технический надзор за воздушными линиями как существующими, так и проектируемыми. Технический надзор охватывал обширный круг вопросов: определение типов самолетов и их снаряжение; порядок пользования аэродромами и ангарами; эксплуатацию радиоустановок; правила полетов и сигнализацию, ведение судовых журналов и других документов; правила допуска летного и технического персонала к полетам и обслуживанию воздушных судов. Таким образом, Главвоздухфлот оставался техническим центром всего воздушного флота страны как военного, так и гражданского. Этим достигалось единство технической эксплуатации воздушных судов. Однако эта форма управления не была окончательной и по мере развития гражданской авиации должны были появиться иные формы управления.

Важную роль в мобилизации и организации усилий советского народа, направленных на строительство отечественного воздушного флота, сыграло образованное по указанию В.И. Ленина в марте 1923г. Общество Друзей Воздушного Флота (ОДВФ). Работа Общества проходила под лозунгом: «Все на помощь пролетарской авиапромышленности».

По решению Советского правительства в 1923г. учреждается Всероссийское акционерное общество добровольного воздушного флота «Добролет» с участием государственного и частного капитала. В ст. 1 Устава акционерного общества была определена цель: «Для развития Гражданского воздушного флота путем организации воздушных линий для перевозки пассажиров, почты и грузов, производства аэрофотосъемок и иных отраслей применения воздушного флота на основе отечественной авиапромышленности учреждается акционерное общество под наименованием Российское общество добровольного воздушного флота (Добролет)».

Во главе Общества стояли Совет и Правление, а для непосредственного заведования делами Общества был избран директор-распорядитель. В том же 1923г. в Харькове организовывается Украинское акционерное общество воздушных сообщений «Укрвоздухпуть», а вслед за ним Закавказское общество воздушных сообщений «Закавиа».

Акционерные общества сыграли положительную роль в развитии воздушных линий на территории СССР, а также в применении авиации в народном хозяйстве.

В связи с установлением дипломатических отношений с Германией в сентябре 1921г. СНК РСФСР принял Постановление об организации воздушной линии Москва–Каунас–Кенигсберг. Для эксплуатации этой линии был подписан с Германией договор о создании советско-германского общества воздушных сообщений «Дерулуфт». 1 мая 1922г. состоялось открытие первой международной воздушной линии. Вначале полеты носили опытный характер и совершались эпизодически. В дальнейшем они стали производиться регулярно. В 1927г. линия «Дерулуфт» была продлена до Берлина. А с 1928г. международные полеты начались из Ленинграда. Таким образом, функционировало три линии: Москва–Смоленск–Каунас–Кенигсберг; Ленинград–Таллин–Рига–Кенигсберг и Кенигсберг–Берлин.

Успехи Советского государства, достигнутые в 1929–1930 гг., доказали, что вопрос о переходе народного хозяйства к социалистической экономике решен бесповоротно. Окончился период временного привлечения частного капитала. Отпала необходимость в существовании акционерных обществ.

К 1930г. гражданская авиация достигла значительных успехов. Так, если в 1922 г. протяженность сети воздушных линий составляла 1200км, было пройдено на регулярных линиях 13 400 км,

перевезено 276 пассажиров и 13,7 т почты и грузов, то в 1929г. эти цифры составляли 17 524 км; 3 561910 км; 13 855 пассажиров; 330,9 т почты и грузов.

Совет Народных Комиссаров СССР в течение 1930г. принимает ряд решений, направленных на дальнейшее совершенствование форм управления гражданской авиации. 23 февраля СНК СССР утверждает Положение о Главной инспекции ГВФ, Согласно Положению Главная инспекция являлась высшим государственным органом планирования, регулирования и руководства Гражданским воздушным флотом СССР. На Главную инспекцию было возложено:

- выработка планов развития Гражданского воздушного флота СССР, планирование, регулирование и распределение работ по эксплуатации воздушных судов ГВФ;
- выдача разрешений на организацию, открытие и эксплуатацию воздушных линий;
- выдача разрешений на производство полетов над территорией СССР и его территориальными водами как советских, так и иностранных воздушных судов;
- выдача разрешений на использование авиации в народ ном хозяйстве: аэрофотосъемку, борьбу с вредителями сельского и лесного хозяйства, обслуживание промыслов, научных экспедиций;
- выдача разрешений на эксплуатацию воздушных судов, а также аэродромов;
- издание правил перевозок, утверждение тарифов и расписаний;
- руководство подготовкой и учет летного и технического состава;
- выдача свидетельств на право быть пилотом, бортмехаником и др.;
- ведение реестра воздушных судов и аэродромов;
- осуществление технического контроля за применением гражданских воздушных судов;
- дача заключений по проектам международных соглашений, касающихся воздушных сообщений, и другие вопросы.

Главная инспекция ГВФ состояла на общесоюзном бюджете и имела самостоятельную смету. Возглавлял Главную инспекцию Главный инспектор, назначаемый Народным комиссаром по военным и морским делам. На Главного инспектора возлагалось руководство всем Гражданским воздушным флотом СССР. Он нес ответственность за состояние ГВФ. На местах Главная инспекция имела своих уполномоченных, действовавших на основе инструкции, утвержденной Народным комиссаром по военным и морским делам. С утверждением Положения о Главной инспекции ГВФ было отменено Положение о Совете по гражданской авиации от 29 июля 1927г.

19 октября 1930 г. Совет Народных Комиссаров СССР принял Постановление об образовании в непосредственном ведении Совета Труда и Обороне Всесоюзного объединения гражданской авиации (ВОГА). 29 октября 1930 г. СНК СССР принял новое Постановление, в соответствии с которым было создано Всесоюзное объединение Гражданского воздушного флота (ВОГВФ), оно действовало на основе хозрасчета, непосредственно подчиняясь Совету Труда и Обороне. Таким образом, Гражданский воздушный флот стал самостоятельной отраслью народного хозяйства и вышел из ведения Народного комиссариата по военным и морским делам. С образованием ВОГВФ прекратила свою деятельность Главная инспекция ГВФ и акционерное общество «Добролет». Эти организации вошли в ВОГВФ.

Деятельность ВОГВФ определялась уставом. В частности, на ВОГВФ возлагались следующие функции:

- организация и обслуживание воздушных линий;
- планирование и регулирование снабжения ГВФ;
- разработка планов развития гражданской авиации;
- организация учреждений и предприятий ГВФ;
- ведение реестра воздушных судов;
- утверждение правил и наставлений;
- подготовка и учет кадров и другие вопросы.

Центральный аппарат ВОГВФ включал Инспекцию ГВФ, управление воздушных сообщений, строительное управление, управление кадров, управление снабжения и ремонта, планово-экономическое управление, главную бухгалтерию. Кроме того, в центральный аппарат входили управление делами, юридическое бюро, секретарь.

Управление Гражданским воздушным флотом осуществлялось на основе единоначалия. Во главе ВОГВФ стоял начальник объединения. Начальник и члены правления назначались Советом Труда и Обороны.

Местные органы ВОГВФ – управления воздушных линий – действовали на основе Положения, утвержденного ВОГВФ 6 февраля 1931г. Управление воздушной линией осуществлял начальник, назначаемый ВОГВФ. В состав управления воздушной линии входили отделы эксплуатации, снабжения и ремонта, планово-экономический, счетно-финансовый.

1931г, был годом дальнейшего развития гражданской авиации. Протяженность воздушных линий составляла 30 475 км, было пройдено 6144 273 км, перевезено 22 734 пассажира и 670 т почты и груза. Состоявшаяся в конце января – начале февраля XVII партийная конференция ВКП(б) приняла решение: «Воздушное сообщение развить по всем основным направлениям, как одно из важнейших средств связи с отдаленными районами и крупными промышленными центрами». Выступивший на этой конференции В.В. Куйбышев, говоря о роли воздушного транспорта во второй пятилетке, подчеркнул: «Воздушные сообщения должны быть развиты очень сильно во второй пятилетке. Уже предложена большая программа по авиастроению. Строятся авиазаводы, заводы авиационных моторов, строятся подсобные предприятия. Воздушный транспорт получил огромную базу для своего развития и в конце пятилетки будет одним из лучших средств для сношения крупных центров с отдаленными районами, для перевозки транспортнелых грузов, почты и т. д.».

Во исполнение директивы XVII партконференции Госплан СССР и Гражданский воздушный флот наметили ряд важнейших мероприятий, поднимающих ГВФ на новую, более высокую ступень развития.

В 1932г. происходит совершенствование структуры управления народным хозяйством. Намечается отказ от системы всесоюзных объединений в промышленности, на транспорте и в сельском хозяйстве.

25 февраля 1932г. Совет Народных Комиссаров СССР принял решение об образовании Главного управления Гражданского воздушного флота при СНК СССР. В Постановлении подчеркивалось, что в связи со все возрастающим значением гражданской авиации в народнохозяйственной жизни Союза ССР СНК постановил вместо ВОГВФ при СТО образовать ГУГВФ при СНК СССР. 28 мая 1932г. Совет Народных Комиссаров утвердил Положение о Главном управлении Гражданского воздушного флота при СНК СССР (Аэрофлот).

Возглавлял систему органов Аэрофлота начальник ГУГВФ, назначаемый Советом Народных Комиссаров СССР. При начальнике ГУГВФ была образована коллегия. В состав коллегии входили: начальник ГУГВФ, заместитель начальника ГУГВФ и члены коллегии. Состав Коллегии утверждался СНК СССР.

Организация ГУГВФ и его органов на местах строилась по функциональной системе. В состав ГУГВФ входили самостоятельные объединения и тресты, состоящие на хозрасчете. Руководство воздушными линиями осуществляло объединение Трансавиация, материально-техническое снабжение – Снабаэрофлот; производство и ремонт самолетов и двигателей было возложено на Граждавиапром; капитальное строительство осуществлял Граждавиастрой; проектирование и строительство дирижаблей – Дирижаблестрой. Из системы Наркомзема в ГУГВФ была передана Сельхозавиация.

В составе центрального аппарата ГУГВФ были созданы управления:

- планово-техничко-экономическое;
- отчетно-экономическое;

- научно-техническое;
- кадров;
- инспекция;
- административно-хозяйственное;
- технико-производственное и самостоятельные секторы:
- проверки исполнения;
- правовой;
- финансовый;
- экономики труда;
- санитарно-бытовой;
- оборонный;
- иностранный.

С образованием ГУГВФ Инспекция вернула себе значение органа наблюдения за технической эксплуатацией воздушных судов и наземного оборудования. В ее ведение вновь перешли такие вопросы, как реестр воздушных судов, аэропортов, борьба с аварийностью и др. Инспекция при ГУГВФ включала секторы эксплуатации, земного оборудования, изучения техники лепного дела, реестры. При ГУГВФ был создан научно-исследовательский институт.

Местные органы ГУГВФ – управления воздушных линий – действовали на основе Положения, утвержденного приказом но ВОГВФ № 121 от 6 февраля 1931г. Во главе управления воздушной линии стоял начальник управления, назначаемый начальником ГУГВФ. В управлении имелись отделы: эксплуатационный (эксплуатационно-технический), снабжения и ремонта, экономический, общий и счетно-финансовый. В состав управления входили аэропорты и воздушные линии.

Положение о ГУГВФ от 28 мая 1932г. предусматривало создание института уполномоченных ГУГВФ при СНК союзных и автономных республик, а также при областных (краевых) исполкомах. Уполномоченные при СНК союзных республик назначались начальником ГУГВФ по согласованию с СНК союзной республики. На уполномоченных ГУГВФ возлагались следующие задачи:

- защита интересов Гражданского воздушного флота;
- согласование плановых вопросов;
- внесение в республиканские органы проектов развития ГВФ;
- контроль за соблюдением законодательства, регулирующего деятельность ГВФ;
- информация высших органов союзных республик о деятельности ГВФ;
- инструктирование органов ГВФ на территории союзной республики;
- самостоятельное разрешение вопросов местного значения;
- доведение до сведения ГУГВФ принятых решений по вопросам, связанным с деятельностью гражданской авиации.

Бурное развитие народного хозяйства СССР потребовало дальнейшего развития и совершенствования системы государственного управления. XVII съезд партии (1934 г.) осудил функциональную систему руководства. Вместо системы функциональных органов были созданы звенья государственного управления, «отвечающие за данный участок работы в целом, имеющие права и обязанности по всем, без исключения, вопросам руководства подчиненными организациями». 19 мая 1934г. Совет Народных Комиссаров СССР принял Постановление, предусматривающее ликвидацию функциональной системы управления подчиненными органами ГВФ и образование территориальных управлений. Перестройка управления Гражданским воздушным флотом была осуществлена «в целях ликвидации организационных недостатков в деле управления ГВФ, объединения эксплуатации всех видов гражданской авиации и гражданского воздушного плавания, находящегося в ведении ГУГВФ, коренного улучшения его работы, укрепления единоначалия и сознательной пролетарской дисциплины».

В результате перестройки были ликвидированы тресты и объединения; Трансавиация и местные управления воздушных линий; Всесоюзный трест сельскохозяйственной и лесной авиации – Сельхозавиация; местные управления Сельхозавиации; Всесоюзный трест Гражданской авиации и его местные органы. Вместо ликвидированных органов было образовано 12 территориальных управлений ГВФ, осуществляющих эксплуатацию всех видов гражданской авиации и гражданского воздухоплавания и действующих на началах хозрасчета: Московское, Северное, Украинское, Среднеазиатское, Казахское, Азово-Черноморское, Кавказское, Волжское, Уральское, Западно-Сибирское, Восточно-Сибирское и Дальневосточное:

В центральный аппарат ГУГВФ входили управления:

- политуправление;
- эксплуатационно-техническое;
- научно-техническое;
- ремонтно-производственное;
- учебными заведениями;
- капитальным строительством;
- Главная инспекция ГВФ и отделы:
 - планово-экономический;
 - финансовый;
 - рабочего снабжения;
 - материально-технического снабжения (на хозрасчете);
 - военизированной охраны;
 - делами с секретариатом (административный, юридический, хозяйственный секретариат).

При начальнике ГУГВФ состоял секретариат, труппа по учету и распределению кадров, иностранный сектор, группа инспекции. Сохранились НИИ, Дирижаблестрой (по опытному строительству дирижаблей), хозрасчетная агитэскадрилья им. М. Горького.

Как и прежде, ГУГВФ возглавлялся начальником, назначаемым СНК СССР. При начальнике ГУГВФ состоял Совет ГУГВФ (коллегия), созываемый начальником один раз в два месяца. Состав Совета утверждался СНК СССР по представлению начальника ГУГВФ.

Местными органами ГУГВФ, как отмечалось ранее, стали территориальные управления ГВФ, объединяющие все виды эксплуатационной работы гражданской авиации в районе деятельности данного территориального управления ГВФ. Территориальные управления действовали на началах хозяйственного расчета и пользовались правами юридического лица. С ликвидацией функциональных органов ГУГВФ (объединений и трестов) между центральными органами – ГУГВФ – и местными органами – территориальными управлениями – не стало промежуточных звеньев. Это в значительной степени повысило роль и значение ГУГВФ в руководстве основными эксплуатационными звеньями Аэрофлота.

Во главе территориального управления стоял начальник, назначаемый ГУГВФ и подчинявшийся непосредственно начальнику ГУГВФ. В ведении начальника территориального управления находились воздушные линии, которые обслуживались отрядами. Начальником воздушной линии был командир отряда.

Сохранился институт уполномоченных ГУГВФ при СНК союзных республик. Начальник Украинского территориального управления являлся уполномоченным ГУГВФ при СНК УССР; начальник Закавказского территориального управления был уполномоченным при СНК ЗСФСР; начальник Среднеазиатского территориального управления был уполномоченным ГУГВФ при СНК Узбекской, Таджикской и Туркменской ССР и Среднеазиатского ЭКОСО. Согласно п.12 Положения о ГУГВФ от 19 мая 1934г. начальники территориальных управлений являлись представителями ГУГВФ во всех краевых (областных) организациях в районе деятельности данного территориального управления. Управление полярной авиацией входило в компетенцию Главного управления Северного Морского пути при СНК СССР.

В состав территориальных управлений входили летно-эксплуатационные подразделения: летные группы, отряды, звенья, экипажи, аэропорты.

Летные группы создавались в районах, где по особенностям географических, хозяйственных и других условий сосредоточивались в одном пункте несколько отрядов. Летная группа являлась самостоятельным хозяйственным подразделением, действующим на основе хозяйственного расчета.

Отряд создавался в целях обеспечения выполнения эксплуатационно-производственного плана, правильного использования самолетомоторного парка и обеспечения четкой и оперативной работы ГВФ на основе производственно-территориального принципа. Отряд подчинялся территориальному управлению. Если создавалась летная группа, то он входил в летную группу. В состав отряда входила одна или несколько воздушных линий.

В целях обеспечения наилучшего выполнения транспромфинплана и летной подготовки отряд подразделялся на звенья. В состав звена входили несколько самолетов, работающих на определенной воздушной линии или специальном участке. Финансово-хозяйственных функций звено не выполняло и полностью обслуживалось отрядом. Во главе звена стоял командир-пилот, подчиненный непосредственно командиру отряда. Командир звена руководил летной работой звена, тренировками, инспектировал летно-подъемный состав, проверял технику пилотирования, изучал подчиненных.

Основной летно-эксплуатационной единицей являлся экипаж. Задача экипажа – выполнять рейсы безопасно, регулярно и экономично. Права и обязанности командира воздушного судна определялись Воздушным кодексом СССР, НПП ГА.

Аэропорт – самостоятельная хозяйственная единица, находившаяся на финансировании территориального управления. Во главе аэропорта стоял начальник, на которого возлагалось руководство внутренним распорядком в аэропорту, выпуском самолетов и приемом прилетающих воздушных судов. Начальник аэропорта отвечал за соблюдение установленного порядка летной работы, состояние наземного оборудования, правильное обслуживание и выпуск в рейс воздушных судов, обслуживание личного состава и клиентуры (грузоотправителей и пассажиров).

В течение 1950–1953 гг. были разработаны и утверждены типовые положения о территориальном управлении ГВФ и его подразделениях.

В 1964г. было утверждено Типовое положение об эксплуатационных подразделениях гражданской авиации, которое заменено ныне действующим Положением 1972г.

Глава 3. Принципы организации и деятельности гражданской авиации

Для познания того или иного явления в области правового регулирования важное значение имеет изучение принципов, лежащих в основе науки, теории или деятельности.

Когда говорят о принципах (principium, лат. – основа, первоначало), имеют в виду основные, исходные положения исследуемого явления. Конкретным наукам, теориям и формам деятельности присущи общие и специфические принципы. Так, деятельности органов Советского социалистического государства присущи социалистические принципы. Но они неодинаковы. Органам правосудия присущи одни принципы, органам государственного управления – другие. Министерство гражданской авиации СССР и его местные органы как часть аппарата государственного управления СССР осуществляют деятельность в соответствии с общими принципами, присущими государственному управлению.

Под принципами государственного управления подразумеваются основные идеи, в соответствии с которыми должен строиться и работать аппарат государственного управления. В принципах отражаются объективные закономерности развития советского общества и

государства. Принципы реализуются через органы управления, которые вырабатывают правильное направление управленческой деятельности.

Следует отметить, что в настоящее время в нашем советском административном праве различают две группы принципов государственного управления:

- политические или политико-юридические (политическое руководство КПСС государственным управлением, демократический централизм; участие трудящихся масс в управлении; социалистический федерализм и равноправие национальностей; социалистическая законность; планирование);
- организационные (построение аппарата управления и его деятельности – линейное и функциональное, двойное подчинение, коллегиальность и единоначалие, разделение управленческого труда, дифференциация функций, ответственность органов и должностных лиц, сочетание отраслевых и территориальных начал).

При этом политические принципы являются основными, наиболее универсальными, обязательными. Организационные принципы не имеют такого общего и обязательного характера, они, как правило, производные от политических принципов и используются в управленческой деятельности в том или ином сочетании в зависимости от задач, решаемых органом управления.

Вместе с тем следует учитывать, что деятельности МГА а его органов присущи свои специфические особенности, а также своеобразное проявление общих принципов управления в гражданской авиации.

В Конституции СССР закреплены политические принципы советского государственного управления. Принципы, характерные для гражданской авиации, получили конкретизацию и закрепление в Воздушном кодексе Союза ССР. К числу принципов управления гражданской авиации относятся:

- политическое руководство КПСС государственным управлением;
- полный и исключительный суверенитет СССР на его воздушное пространство;
- демократический централизм,
- участие трудящихся масс в управлении;
- социалистический федерализм и равноправие национальностей;
- социалистическая законность;
- социалистическое планирование;
- инспектирование гражданской авиации.

Политическое руководство КПСС государственным управлением

Руководящая роль партии – основной принцип советского государственного управления деятельностью всех отраслей народного хозяйства. Руководство КПСС – решающее условие прочности и незыблемости советского строя, всех успехов нашего народа.

В Уставе КПСС записано: «Партия существует для народа и служит народу. Она является высшей формой общественно-политической организации, руководящей и направляющей силой советского общества. Партия руководит великой созидательной деятельностью советского народа, придает организованный, планомерный, научно обоснованный характер его борьбе за достижение конечной цели – победы коммунизма».

Руководящая роль партии юридически закреплена в ст. 6 Конституции СССР. Деятельность всех советских и общественных организаций КПСС направляется через партийные группы в этих организациях.

Формы и методы партийного руководства разнообразны. К важнейшим направлениям партийного руководства государственным аппаратом, а значит и гражданской авиацией относятся:

- коллективность – высший принцип партийного руководства;
- выработка научно обоснованной политики деятельности государственного аппарата и определение директив, руководящих указаний на определенный период (обычно соответствующих планам развития народного хозяйства);
- осуществление подбора, расстановки и воспитания руководящих кадров. Идеино-политическое воспитание всех работников государственного аппарата;
- осуществление единства политического руководства с хозяйственной деятельностью аппарата государственного управления;
- соединение политической и организаторской работы среди всех трудящихся масс;
- непосредственное и прямое участие партийных органов через постановления и совместные решения с соответствующими государственными органами в регулировании деятельности аппарата управления;
- проверка исполнения директив партии органами государственного управления.

КПСС обеспечивает неуклонное проведение в жизнь демократических принципов государственного управления, вытекающих из марксистско-ленинского учения о Советском социалистическом государстве.

Под руководством партии личный состав гражданской авиации СССР реализует исторические решения XXV и XXVI съездов КПСС об ускорении развития воздушного транспорта, превращении его в массовый вид перевозок пассажиров и более широком использовании авиации в народном хозяйстве.

Партийные организации воспитывают работников гражданской авиации в духе марксизма-ленинизма, беззаветной преданности своему народу, Коммунистической партии и Советскому правительству, высокой дисциплинированности и бдительности, сознательного и безупречного выполнения каждым работником Аэрофлота служебных обязанностей, неукоснительного соблюдения порядка и правил, установленных наставлениями и Уставом о дисциплине работников гражданской авиации; неуклонно проводят в жизнь решения партии и правительства, приказы и директивы Министерства гражданской авиации, осуществляют контроль за их исполнением, укрепляют единоначалие на воздушном транспорте.

Полный и исключительный суверенитет СССР на его воздушное пространство

В советской юридической литературе по международному праву под понятием «государственный суверенитет» подразумевается верховенство государства на своей территории и полная независимость в международных отношениях. Принцип суверенитета – общепризнанный принцип международного права. Он получил юридическое закрепление в Уставе Организации Объединенных Наций. В пункте 1 ст. 2 Устава ООН указывается: «Организация основана на принципе суверенного равенства всех ее членов». Советский Союз и другие социалистические страны последовательно придерживаются принципа суверенитета больших и малых государств. В ст. 29 Конституции СССР записано, что «отношения СССР с другими государствами строятся на основе соблюдения принципов суверенного равенства...». Империалистические государства, особенно США, в своем стремлении к мировому господству попирают суверенитет малых и слабых государств, подчиняя их своей политике. Эти стремления получают теоретическое «обоснование» в работах буржуазных ученых. Так, профессор факультета права и экономики Парижского университета К. А. Кольяр отказывается следовать за классической доктриной международного права, считающей суверенитет признаком государства. Он пишет: «...как только мы признаем существование международного права, единственным субъектом которого выступают суверенные государства, мы приходим к полному абсурду. Государство уже не суверенно, если оно подчиняется праву. Но если государство не является суверенным, то суверенитет не может считаться критерием государственного

образования». Кольяр, не учитывает, что именно признание и уважение суверенитета всех государств служит условием и основой нормального развития равноправных отношений и сотрудничества между государствами.

Суверенитет государства распространяется на его территорию, в понятие которой входит принадлежащая данному государству и находящаяся под его исключительной властью часть земного пространства, состоящая из суши с ее недрами, вод и воздушного пространства «ад сушей и водами».

Принцип полного и исключительного суверенитета на воздушное пространство получил отражение в национальном законодательстве большинства государств мира, а также в качестве международно-правовой нормы в ряде многосторонних и двусторонних соглашений по воздушному праву.

Суверенитет СССР распространяется на всю его территорию (Конституция СССР, ст. 75).

Суверенитет СССР на его воздушное пространство закреплен в ст. 1 Воздушного кодекса СССР: «Союзу ССР принадлежит полный и исключительный суверенитет над воздушным пространством СССР».

Под воздушным пространством СССР понимается воздушное пространство над сухопутной и водной территорией Союза ССР, в том числе над территориальными водами, определенными законодательством СССР и международными договорами, заключенными Союзом ССР».

Сухопутная территория включает сухопутные пространства в пределах государственных границ. Частью сухопутной территории являются также принадлежащие данному государству острова, расположенные в открытом море. В состав сухопутной территории СССР входят все земли и острова, находящиеся в пределах полярного сектора в Арктике.

К водной территории относятся внутренние моря, озера, реки, каналы, некоторые заливы и бухты, пограничные, а также территориальные воды, под которыми понимается прибрежная морская полоса определенной ширины, входящая в состав территории прибрежного государства и находящаяся под его суверенитетом. Ширина территориальных вод различных государств колеблется.

В соответствии с Положением об охране государственной границы СССР от 5 августа 1960г. установлено, что прибрежные морские воды шириной 12 морских миль являются территориальными водами СССР. В отдельных случаях, предусмотренных соглашениями Союза ССР с другими государствами, ширина территориальных вод может быть иной.

Следует отметить, что попытки установить единый лимит территориальных вод, предпринятые на трех международных конференциях (Гагская 1930г. и две Женевских ООН 1958 и 1960 гг.), не имели успеха из-за противоречий между государствами в этом вопросе. На III конференции ООН по морскому праву преобладающим мнением было закрепление в единой международной конвенции 12-мильного предела территориальных вод. В проекте конвенции сказано: «Каждое государство имеет право устанавливать ширину своего территориального моря до предела, не превышающего 12 морских миль».

Если границы воздушного пространства по горизонтали установлены национальным законодательством, то вопрос о границах по вертикали не решен. Не определено также понятие «воздушное пространство».

Проблема высотного предела границ воздушного пространства приобрела большое практическое значение в связи с запуском искусственных спутников Земли, с началом космических полетов. В настоящее время этому вопросу уделяют внимание многие ученые различных стран. Они выдвинули десятки теорий и предложений о пределах высотной границы суверенитета государств на воздушное пространство.

Очевидно, должны существовать два правовых режима, регулирующих воздушную и космическую деятельность. В науке международного космического права выявилось три подхода к решению этого вопроса:

– пространственный, включающий различные варианты теории зон: зона, где действует полный и исключительный суверенитет на воздушное пространство, и зона свободного космического пространства. При этом высотная граница зон у различных авторов колеблется в пределах от 20-25 до 50 тыс. км;

– функциональный, предлагающий в качестве критерия правового разграничения воздушного и космического пространства брать функциональный признак. Например, принцип работы двигателей летательного аппарата;

– комплексный (дуалистический), соединяющий оба подхода.

Вопрос о высотной границе суверенитета на воздушное пространство длительное время обсуждается в комитете ООН по использованию космического пространства, но согласованного мнения не достигнуто, хотя необходимость решения проблемы назрела.

Весьма сложной является проблема определения понятия «воздушное пространство». Так как околоземное пространство с правовой точки зрения может быть разделено на различные слои (по составу воздуха, характеру распределения температур и т.д.). Верхняя граница атмосферы (геокороны) достигает высоты около 22 тыс. км.

Осуществление полного и исключительного суверенитета. СССР на его воздушное пространство обеспечивается установленными государством правами, признаваемыми международным правом.

Границы воздушного пространства СССР охраняются войсками противовоздушной обороны (ПВО), которые при выполнении задач по охране государственной границы руководствуются действующим законодательством СССР и союзных республик, а также международными соглашениями СССР с иностранными государствами.

Международные полеты осуществляются в соответствии с установленными советским законодательством правилами, а также многосторонними и двусторонними международными соглашениями СССР с иностранными государствами. Советское государство в лице компетентных органов определяет:

– условия и порядок выдачи разрешений на полеты иностранных воздушных судов в воздушном пространстве СССР;

– постоянные маршруты, открытые для регулярных полетов иностранных воздушных судов (международные воздушные трассы);

– аэропорты, открытые для посадок иностранных воздушных судов;

– требования к иностранным воздушным судам и их экипажам в целях обеспечения безопасности полетов;

– правила полетов иностранных воздушных судов над территорией СССР;

– условия и порядок пользования наземными средствами обеспечения полетов;

– требования при полетах беспилотных иностранных воздушных судов через территорию СССР, Советское государство осуществляет уголовную, гражданскую, административную и иную юрисдикцию по вопросам, связанным с полетами в воздушном пространстве СССР. Так, в соответствии со ст. 21 Закона об уголовной ответственности за государственные преступления (УК РСФСР, ст. 84) установлена уголовная ответственность за влет на территорию СССР или вылет из СССР без разрешения, за несоблюдение указанного маршрута, мест посадки, воздушных ворот, высоты полета или иных нарушений правил международных полетов.

Демократический централизм

Демократический централизм – основной организационный принцип построения и деятельности советских государственных и общественных организаций. Демократический централизм предполагает всемерное развитие демократических форм управления при

одновременном укреплении и совершенствовании централизованного руководства народным хозяйством.

В различных государственных и общественных организациях демократический централизм проявляется в конкретных формах. «Организация и деятельность Советского государства строятся в соответствии с принципом демократического централизма: выборностью всех органов государственной власти «низу доверху, подотчетностью их народу, обязательностью решений вышестоящих органов для нижестоящих. Демократический централизм сочетает единое руководство с инициативой и творческой активностью на местах, с ответственностью каждого государственного органа и должностного лица за порученное дело» (Конституция СССР. ст. 3).

Применительно к советскому государственному управлению демократический централизм означает: образование органов государственного управления, как правило, представительными органами государственной власти Советами народных депутатов; подотчетность органов государственного управления Советам народных депутатов и их ответственность перед ними; построение всей системы органов государственного управления на основе подчинения низших органов высшим, обязательность указаний вышестоящих органов для нижестоящих, строгое соблюдение государственной дисциплины; централизация планирования и руководства в главных, основных вопросах с децентрализацией оперативных функций; осуществление систематического контроля вышестоящих органов за деятельностью нижестоящих, проверка исполнения указаний вышестоящих органов нижестоящими; персональная ответственность за порученное дело.

Демократический централизм обеспечивает единство решений в основных вопросах управления в масштабе всей страны. Вместе с тем демократический централизм означает широкое привлечение трудящихся масс к управлению, учет местных особенностей. В. И. Ленин указывал: «Мы стоим, за демократический централизм < . . . > централизм, понятый в действительно демократическом смысле, предполагает в первый раз историей созданную возможность полного и беспрепятственного развития не только местных особенностей, но и местного почина, местной инициативы, разнообразных путей, приемов и средств движения к общей цели».

Проявлением демократического централизма в построении государственного аппарата является двойное подчинение, под которым понимается определенная система взаимоотношений: нижестоящий орган управления действует под одновременным и непосредственным руководством соответствующего представительного органа (или органа общей компетенции) и вышестоящего органа общей (или специальной) компетенции.

Демократический централизм проявляется также в сочетании коллегиальности и единоначалия. В гражданской авиации принцип демократического централизма проявляется с особенностями, присущими воздушному транспорту. Так, органы управления гражданской авиации не имеют двойного подчинения. Это обусловлено требованием строгого и безусловного подчинения по вертикали, а также из-за того, что отдельные местные органы управления гражданской авиацией действуют по отношению к местным органам государственной власти как экстерриториальные. Однако во всех случаях органы МГА на местах поддерживают тесный контакт с партийными и советскими органами. Республиканские и местные органы оказывают помощь гражданской авиации, а в установленных пределах контролируют их работу. Вместе с тем в системе управления гражданской авиации имеет место так называемое ведомственное двойное подчинение. Его необходимость возникает тогда, когда требуется осуществить единство в функциональных связях в области методического и технологического руководства. Например, такое подчинение установлено в службе перевозок.

Принцип демократического централизма проявляется в оптимальном для каждого данного периода сочетании централизации и оперативной самостоятельности предприятия.

Участие трудящихся масс в управлении

Принцип участия народных масс в государственном управлении вытекает из самой природы Советского социалистического государства.

В. И. Ленин подчеркивал, что «сущность советской власти состоит в том, что постоянной и единственной основой всей государственной власти, всего государственного аппарата является массовая организация именно тех классов, которые были угнетены капитализмом < . . . >». Эти массы «< . . . > привлекаются теперь к постоянному и неременному, притом решающему участию в демократическом управлении государством». Наша партия неуклонно проводила и проводит в жизнь это указание В. И. Ленина.

Коммунистическая партия, Советское государство заботятся о том, чтобы наш аппарат управления был тесно связан с народом, чтобы трудящиеся непосредственно участвовали в управлении страной. Строительство коммунизма невозможно без широчайшего привлечения трудящихся масс к управлению Советским государством.

В Программе КПСС подчеркивается, что активное участие всех граждан в управлении государством, в руководстве хозяйственным и культурным строительством, улучшении работы государственного аппарата и усилении народного контроля над его деятельностью есть закономерный и объективно необходимый процесс.

XXV съезд КПСС указал на «< . . . > неуклонное обеспечение все более широкого участия трудящихся в управлении всеми делами общества < . . . >».

Великой школой участия масс в управлении государством стало всенародное обсуждение и принятие Конституции СССР в 1977г. В рассмотрении ее проекта приняло участие свыше 140 млн. чел., всего поступило около 400 тыс. предложений о поправках к отдельным статьям. Весь советский народ стал подлинным творцом Основного, закона своего государства.

Формы участия граждан в управлении весьма разнообразны. Основными являются следующие:

– участие в выборах органов государственной власти – в Верховные и местные Советы народных депутатов;

– участие в работе Советов в качестве депутатов Верховных и местных Советов. В настоящее время в нашей стране работает более 2,2 млн. депутатов. Вместе с ними трудится почти 30 млн. активистов при Советах;

– работа в многочисленных и разнообразных общественных организациях (профсоюзы, комсомол, добровольные общества, органы народного контроля и т. д.). Так, профсоюзы, насчитывающие в своих рядах 117,8 млн. рабочих и служащих, активно участвуют в управлении государством и общественными делами, являясь подлинной школой коммунизма;

– участие во всенародном обсуждении важнейших общественно-политических мероприятий (проектов Конституции, законов, указов Президиума Верховного Совета и т. д.);

– участие в работе различных коллегиальных органов, действующих при органах государственного управления (научно-технические советы при Министерствах и ведомствах и др.);

– работа в эпизодических совещаниях отдельных отраслей народного хозяйства и культуры;

– социалистическое соревнование, изобретательская и рационализаторская работа и т. д.

Важная роль в управлении государственными и общественными делами принадлежит трудовым коллективам (Конституция СССР, ст. 8).

Перечисленные формы привлечения трудящихся к управлению в полной мере присущи деятельности гражданской авиации.

В гражданской авиации широкое распространение получили всесоюзные активы и совещания передовиков производства. Так, в канун первого Дня Аэрофлота состоялся «большой совет» отрасли – совещание передовиков производства и руководителей авиапредприятий, научно-

исследовательских институтов, учебных заведений. Его участники подвели итоги трех лет десятой пятилетки, обсудили планы на будущее.

Получил распространение институт общественных инспекторов (по безопасности полетов, по перевозкам и др.), через который сотни и тысячи трудящихся привлекаются к работе по контролю за работой предприятий гражданской авиации.

Важной формой привлечения масс к борьбе за безопасность полетов имеют Советы командиров кораблей.

Социалистический федерализм и равноправие национальностей

Принцип социалистического федерализма и равноправия национальностей положен в основу национально-государственного строительства СССР (Конституция СССР, ст. 70). Он является и принципом советского государственного управления.

В соответствии со ст. 36 Конституции СССР граждане СССР различных рас и национальностей имеют равные права. Осуществление этих прав обеспечивается политикой всестороннего развития и сближения всех наций и народностей СССР, воспитанием граждан в духе советского патриотизма и социалистического интернационализма, возможностью пользоваться родным языком и языками других народов СССР.

Любое ограничение прав или, наоборот, установление каких-либо преимуществ граждан по расовым или национальным признакам, равно как всякая проповедь расовой или национальной исключительности, вражды или пренебрежения наказывается по закону.

В СССР граждане всех национальностей и рас привлекаются к активному участию в государственном управлении. Советская власть воспитывает, обучает и вовлекает в управление государством миллионные массы трудящихся различных национальностей.

Принцип равноправия национальностей в государственном управлении проявляется в том, что союзные республики участвуют в формировании и деятельности высших государственных органов СССР. В состав Совета Министров СССР входят по должности председатели Советов Министров союзных республик.

Республиканские органы власти наделены определенными полномочиями по отношению к отраслевым органам союзного подчинения.

В настоящее время система местных органов МГА построена так, что на территории каждой союзной республики, кроме РСФСР, имеется управление или республиканское производственное объединение гражданской авиации, непосредственно подчиненное Министерству гражданской авиации СССР. На управление гражданской авиации возлагается ответственность за состояние и развитие гражданской авиации на территории соответствующей союзной республики. Управление руководит деятельностью подчиненных воздушно-транспортных предприятий и других подразделений гражданской авиации, осуществляет инспектирование и государственный контроль за всей гражданской авиацией, расположенной на территории союзной республики (кроме авиации ДОСААФ).

На управления и объединения гражданской авиации возложена обязанность разрабатывать основные направления развития гражданской авиации и воздушных сообщений на территории данной союзной республики, выполнение государственных планов воздушных перевозок и применения авиации в народном хозяйстве, обеспечение безопасности и регулярности полетов, повышение эффективности производства, внедрение в эксплуатацию новейших достижений науки и техники. Эта работа проводится управлениями и объединениями в тесном контакте с республиканскими партийными и советскими органами.

Социалистическая законность

Социалистическая законность означает строгое и неуклонное исполнение советских законов и основанных на них других правовых актов всеми органами государства, должностными лицами и гражданами.

Советская социалистическая законность возникла в результате победы Октябрьской социалистической революции, Ее творцом был основатель Коммунистической партии и Советского государства – В. И. Ленин. Он разработал основные принципы социалистической законности, указал пути и методы претворения их в жизнь. Он подчеркивал, что точное и неуклонное соблюдение законов необходимо всегда, во всех условиях, малейшее нарушение законности наносит вред Советскому государству.

Развивая ленинские идеи о социалистической законности, наша партия постоянно занималась и занимается вопросами совершенствования советского законодательства, укрепления социалистического правопорядка. «Хорошая, продуманная система законов, – подчеркивал Л. И. Брежнев на встрече с избирателями 2 марта 1979г., – плюс их неукоснительное исполнение – это и есть законность, это и есть правопорядок, без которых немыслимы социалистический образ жизни, социалистическая демократия».

Право, законность и правопорядок составляют правовую основу государственной и общественной жизни, являются важным условием всестороннего развития политической системы социализма. Это положение было подчеркнуто в Отчетном докладе XXV съезду КПСС. Оно нашло юридическое закрепление в Конституции СССР. «Социалистическая законность, правопорядок – основа нормальной жизни общества, его граждан < . . . > и всякое нарушение законов, чем бы оно ни мотивировалось, наносит большой вред обществу, его гражданам, нашему общему делу». Л. И. Брежнев подчеркивает, что «укрепление законности, упрочение социалистического правопорядка – это, таким образом, общегосударственная, общепартийная задача».

Для гражданской авиации эта задача имеет особую значимость. Во-первых, нарушение летных законов создает угрозу для жизни людей, для своевременного выполнения установленных штанов, для сохранности социалистической собственности; во-вторых, вся деятельность гражданской авиации строго и детально регламентирована основанными на законе наставлениями, правилами, положениями, руководствами, приказами и инструкциями МГА; в-третьих, выполнение возложенных на гражданскую авиацию функций осуществляется в результате согласованных действий большого числа различных подразделений и служб, что требует четкого определения обязанностей, прав и ответственности каждого подразделения, каждого должностного лица и работника.

Соблюдение социалистической законности, правопорядка является важнейшим элементом дисциплины труда в гражданской авиации. В Уставе о дисциплине записано: «Дисциплина в гражданской авиации состоит в строгом соблюдении всеми работниками порядка и правил, установленных законодательством СССР, приказами, наставлениями и инструкциями Министерства гражданской авиации и другими нормативными актами, в беспрекословном, точном и своевременном выполнении возложенных на них служебных обязанностей, а также приказов и распоряжений начальников и является важным средством обеспечения, безопасности и регулярности полетов». В приведенной формулировке подчеркивается неразрывное единство законности, правопорядка и дисциплины. Укреплять дисциплину – это значит прежде всего соблюдать законы.

Практика показывает, что правонарушения были и остаются одной из основных причин авиационных происшествий. Ликвидация правонарушений в работе летного и диспетчерского состава службы движения и иных работников, деятельность которых связана с обеспечением

безопасности полетов, представляет важную и сложную задачу. Ее решение включает систему мер, направленных на выявление и устранение причин правонарушений и их профилактику. Успешное решение задач, связанных с обеспечением законности, включает комплекс проблем, к числу которых относятся:

- совершенствование воздушного законодательства;
- глубокое знание работниками гражданской авиации действующего законодательства;
- высокая правовая культура летных и командных кадров;
- система организационно-правовых мероприятий;
- эффективная система гарантий выполнения действующего в гражданской авиации законодательства.

Рассмотрим кратко наиболее общие вопросы каждой из перечисленных проблем;

Совершенствование воздушного законодательства. Для правильного общественного развития огромное значение имеет четко обработанное законодательство. В последние годы разработаны и приняты законы, регулирующие важные стороны общественных отношений и затрагивающие интересы всех советских людей.

Процесс совершенствования законодательства не может останавливаться. Он бесконечен и непрерывен, как сама жизнь. «В соответствии с требованиями Конституции, – подчеркнул Л. И. Брежнев на встрече с избирателями 2 марта 1979г., – высший орган власти Союза ССР приступил к осуществлению большой программы дальнейшего обновления советского законодательства». Новым важным этапом в совершенствовании советского законодательства явится создание Свода законов Советского государства. Предложение о его создании было выдвинуто в Отчетном докладе ЦК КПСС XXV съезду партии и единодушно подтверждено делегатами съезда. Во исполнение решения XXV съезда КПСС ЦК КПСС, Президиум Верховного Совета СССР и Совет Министров СССР постановили организовать подготовку и осуществить издание Свода законов СССР.

Высокое качество летного законодательства – условие его точного и правильного применения, средство обеспечения безопасности полетов. Работа по совершенствованию летных законов должна вестись непрерывно, чтобы они отражали уровень развития авиационной техники, стоящие перед гражданской авиацией задачи.

Действующим Положением о Министерстве гражданской авиации СССР на МГА возлагается обязанность обобщать практику применения воздушного законодательства и разрабатывать предложения по его совершенствованию. Деятельность МГА направлена на установление правовых норм и совершенствование действующего воздушного законодательства. Важное значение имеет критический анализ и использование опыта юридической работы. ИКАО.

Знание нормативных актов. Глубокое знание воздушного законодательства – юридическая обязанность летного состава, командно-летных кадров и других работников гражданской авиации. Воздушный кодекс СССР, определяя требования к экипажам воздушных судов, подчеркивает, что «лица, входящие в состав экипажа воздушного судна, должны в соответствии с занимаемой должностью < . . . > знать Воздушный кодекс СССР, основные правила полетов в воздушном пространстве СССР и другие правила, наставления и инструкции, регламентирующие их работу».

Партией и правительством за последнее время принят ряд важных постановлений, направленных на улучшение правовой работы в народном хозяйстве, на пропаганду правовых знаний. Так, 23 декабря 1970г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли Постановление, в котором разработаны конкретные меры, направленные на совершенствование правовой работы. В соответствии с этим Постановлением Министерство гражданской авиации разработало систему мероприятий по повышению качества правовой работы в гражданской авиации. В приказе МГА № 180 от 12 апреля 1971г. «Об улучшении правовой работы» определены задачи по обеспечению строгого соблюдения социалистической законности.

Министр гражданской авиации Б.П. Бугаев потребовал улучшить организацию правовой работы в Министерстве, организовать работу по пропаганде советского права, шире использовать правовые средства для успешного решения задач по повышению безопасности полетов.

Правовая культура. Для соблюдения воздушного законодательства мало выработать хороший закон, мало знать его. Каждому работнику, особенно руководящему составу, необходимо овладеть правовой культурой. Правовая культура – неотъемлемая составная часть деятельности государственного аппарата, должностных лиц и граждан.

Правовая культура предполагает знание научных основ государственного управления, принципов построения и деятельности аппарата в целом и отдельных его звеньев, определение полномочий и обязанностей каждого работника, знание и точное соблюдение служебного долга, способность принимать правильные и юридически обоснованные решения. Правовая культура включает глубокое понимание принципов социалистической справедливости, уважительного отношения к подчиненным. О правовой культуре свидетельствует качество издаваемых приказов и инструкций.

Борьба за соблюдение воздушного законодательства должна вестись культурно. В.И. Ленин требовал научить людей культурно бороться за законность. Это требование вождя адресовано прежде всего тем, кто несет ответственность за соблюдение законов. В гражданской авиации – это обязанность любого летного командира, так как его деятельность непосредственно связана с выполнением летных законов и обеспечением выполнения законов подчиненными.

Цель правовой культуры – добиться того, чтобы точное соблюдение воздушного законодательства стало внутренней потребностью каждого авиарботника.

Система организационно-правовых мероприятий. Важным средством обеспечения социалистической законности является совершенствование организационной структуры и методов управления. Л. И. Брежнев подчеркивает, что «суть организационных вопросов, попросту говоря, состоит в том, чтобы каждый, имея для этого необходимые права и неся в их пределах всю полноту ответственности, занимался своим делом».

В проекте ЦК КПСС к XXVI съезду партии «Основные направления экономического и социального развития СССР на 1981–1985 гг. и на период до 1990 г.» поставлена задача последовательно улучшать управление народным хозяйством с учетом возросших масштабов производства, усложняющихся экономических связей, требований научно-технической революции в целях максимального использования возможностей и преимуществ экономики зрелого социализма. В одиннадцатой пятилетке будет реализован комплекс мер по совершенствованию всех звеньев хозяйственного механизма.

В МГА ведется большая работа по совершенствованию организации центрального аппарата МГА и его местных органов, четкому определению полномочий должностных лиц, компетенции различных органов и служб.

Гарантии соблюдения воздушного законодательства. Под гарантиями социалистической законности понимаются установленные в правовых нормах способы и средства, при помощи которых обеспечивается соблюдение норм права, предупреждаются, пресекаются и устраняются ее нарушения. Система гарантий исключает возможность малейшего нарушения летных законов. Всякое нарушение правовых норм немедленно обнаруживается и принимаются эффективные меры по восстановлению законности.

В гражданской авиации действует четкая система воздушного законодательства, определяющего правила полётов, управление воздушным движением. Соблюдение летных законов обеспечивается системой гарантий.

Гарантии законности можно классифицировать в зависимости от общих признаков сходства и различия. Так, гарантии подразделяются по видам на экономические, политические, юридические, идеологические; по сфере применения – на общие и отраслевые.

Применяются разные виды гарантий: трудовых прав работников гражданской авиации, защита интересов пассажиров и грузовладельцев, летной работы и УВД.

Важное значение в обеспечении соблюдения летных законов имеет деятельность органов, осуществляющих государственный, народный и общественный контроль, прокурорский надзор, судебный и арбитражный контроль, такие правовые формы, как проверка исполнения, право жалобы на действия органов управления. К числу специальных органов, осуществляющих надзор и контроль в области обеспечения безопасности полетов, относятся Государственная комиссия по безопасности полетов гражданской авиации СССР (Госавианадзор СССР), Государственный авиационный регистр гражданской авиации СССР (Госавиарегистр СССР), Инспекция МГА и инспекции управлений ГА.

Социалистическое планирование

Советский Союз – страна планируемой экономики. Принцип социалистического планирования означает, что развитие всего народного хозяйства осуществляется на основе единого, научно обоснованного плана. Планы разрабатываются с учетом требований объективных экономических законов и имеют своей конечной целью максимальное удовлетворение материальных и культурных потребностей советского общества. Принцип планирования – закреплен в Конституции СССР. В ст. 16 указывается, что руководство экономикой в СССР осуществляется на основе государственных планов экономического и социального развития с учетом отраслевого и территориального принципов.

Государственные планы стали главным инструментом претворения в жизнь экономической политики партии. Их осуществление ведется во имя укрепления и развития социалистического строя, последовательного наращивания производительных сил, совершенствования общественных отношений, систематического повышения материального и культурного благосостояния народа.

Следует различать планирование и управление планированием.

Планирование в собственном смысле означает расчет на основе научных данных определенных показателей развития народного хозяйства, культуры и т. д. Сам процесс расчета планов – это работа, в основном, экономическая.

Управление планированием – это организация планирования на основе единой общегосударственной методики. Оно включает организацию деятельности планирующих органов, порядок планирования, контроль за выполнением государственных планов.

В Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР о совершенствовании хозяйственного механизма, принятом в июле 1979г., центральное место занимают мероприятия по совершенствованию планирования. Усиливается значение пятилетнего плана, являющегося главным инструментом реализации экономической политики партии. Повышению научного уровня, планирования служит разработка паспорта каждого предприятия.

Всю систему органов планирования в СССР возглавляет Государственный плановый комитет Совета Министров СССР (Госплан СССР), В отраслях народного хозяйства, в объединениях и предприятиях планирование осуществляют структурные подразделения министерств и ведомств.

В Министерстве гражданской авиации работу по планированию отрасли осуществляет Главное планово-экономическое управление, а в управлениях гражданской авиации, производственных объединениях и предприятиях – планово-экономические отделы.

Государственный план определяет и направляет деятельность транспорта. В Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981 – 1985 годы и на период до 1990 года определена программа развития экономики СССР. Главной задачей является полное и своевременное удовлетворение потребностей народного хозяйства и населения в перевозках,

повышение эффективности и качества транспортной работы. На воздушном транспорте предусматривается увеличение перевозки пассажиров примерно в 1,3 раза при повышении регулярности и безопасности полетов, значительном улучшении обслуживания пассажиров.

Планы развития гражданской авиации составляются на основе народнохозяйственного плана и подразделяются на перспективные и текущие. К перспективным относятся планы, рассчитанные на длительный период (пять лет и более), текущие планы составляются на год, квартал и месяц. Планирование воздушных перевозок пассажиров ставил своей целью удовлетворить потребности населения в передвижениях. Планы разрабатываются МГА по линиям союзного значения и управлениями гражданской авиации по местным воздушным линиям. Планирование перевозок почты производится на основе заявок Министерства связи СССР.

Воздушные перевозки грузов в соответствии со ст. 90 ВК СССР осуществляются по планам, утвержденным в установленном порядке. Перевозки грузов, не предусмотренные планом или предъявленные сверх плана, осуществляются по предварительным заявкам, принятым перевозчиком, без ущерба выполнения запланированных перевозок. Прием грузов мелкими партиями и домашних вещей производится по мере их предъявления.

Деятельность авиации ПАНХ планируется с учетом потребностей отраслей народного хозяйства в различных видах применения авиации.

Инспектирование гражданской авиации СССР

Воздушный кодекс СССР возлагает на Министерство гражданской авиации инспектирование всей гражданской авиации независимо от ведомственной принадлежности (ВК СССР ст.7). Для этой цели в составе центрального аппарата МГА создана Инспекция Министерства гражданской авиации.

Основное назначение инспекции – обеспечить законность в государственном управлении. Инспектирование – сложная форма деятельности, включающая в себя элементы надзора, контроля, проверки исполнения, консультирования и т.д. Для инспекции характерны следующие признаки: оперативность в действиях, наличие достаточных полномочий, быстрота и эффективность устранения выявленных недостатков, привлечение общественности к работе по устранению нарушений, применение действенных форм воздействия на нарушителей.

Деятельность Инспекции МГА направлена на достижение высокой безопасности полетов и ликвидации аварийности в гражданской авиации СССР. Инспекция МГА контролирует обеспечение безопасности полетов путем инспектирования и проверки состояния летной работы, эксплуатации и ремонта воздушных судов и наземного оборудования для полетов на всех воздушных линиях, во всех предприятиях и организациях МГА СССР, в авиационных подразделениях других министерств, ведомств и организаций.

Основными задачами Инспекции являются:

- осуществление постоянного контроля за состоянием безопасности полетов на предприятиях и в организациях гражданской авиации; выполнением ВК СССР, постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР, ОПП, приказов и указаний МГА, решений Госавианадзора СССР, его Президиума и Госавиарегистра СССР и других нормативных актов по вопросам обеспечения безопасности полетов;
- инспектирование управлений МГА, управлений, предприятий и организаций гражданской авиации по вопросам обеспечения безопасности полетов;
- функциональное и методическое руководство и координация деятельности инспекций управлений гражданской авиации.

Инспекция МГА является функциональным структурным подразделением МГА.

В 1975г. Постановлением Совета Министров СССР образована Государственная комиссия по безопасности полетов гражданской авиации СССР (Госавианадзор СССР). Госавианадзор СССР

является общесоюзным, государственным органом, который осуществляет надзор за обеспечением соответствующими министерствами, ведомствами, предприятиями и организациями безопасности полетов гражданских воздушных судов.

Госавианадзор СССР как государственная комиссия имеет право давать министерствам, ведомствам, предприятиям и организациям обязательные для исполнения предписания по устранению выявленных недостатков.

Решения Госавианадзора СССР и его Президиума обязательны для всех министерств; ведомств, предприятий и организаций, в том числе для Инспекции МГА.

Государственный надзор за соответствием гражданских воздушных судов, аэропортов, гражданских аэродромов, воздушных трасс нормам, определяющим годность их к эксплуатации в СССР, осуществляет Государственный авиационный регистр гражданской авиации СССР (Госавиарегистр СССР), являющийся общесоюзным государственным органом. Госавиарегистр СССР состоит при Госавианадзоре СССР.

Глава 4. Органы управления гражданской авиацией

Управление воздушным транспортом отнесено к компетенции Союза ССР в лице его высших органов государственной власти и органов государственного управления. Непосредственное управление воздушным транспортом осуществляется специально созданной системой органов управления. Возглавляет эту систему Министерство гражданской авиации СССР, которое непосредственно руководит порученной ему отраслью государственного управления на всей территории СССР или через назначенные им органы.

Каждое звено управления гражданской авиацией действует на соответствующей территории, имеет определенную компетенцию и внутреннюю организацию. Кроме того, в МГА входит разветвленная сеть различных предприятий и организаций: ремонтные предприятия, клубы, дома культуры, медицинские учреждения, строительно-монтажные управления, бытовые учреждения и т. д. В ведении МГА находятся высшие и средние специальные учебные заведения, научно-исследовательские институты.

Эти предприятия и учреждения призваны удовлетворять потребности эксплуатационных предприятий в технике, сооружениях, кадрах, культурно-бытовом обслуживании работников гражданской авиации.

В настоящее время важное значение приобретает вопрос о руководстве воздушно-транспортными предприятиями вышестоящими органами, о четком разграничении компетенции различных звеньев, определении их прав, обязанностей и ответственности. Решение перечисленных проблем требует глубокого исследования с юридической точки зрения и с точки зрения управления общественными системами. Совершенствование форм и методов управления воздушным транспортом имеет значение для улучшения управления народным хозяйством, обществом в целом.

В Отчетном докладе ЦК КПСС XXV съезду Л. И. Брежнев указал на необходимость улучшения руководства экономикой, совершенствования организационной структуры и методов управления. «Нам, – подчеркнул Л. И. Брежнев, – предстоит одновременно укрепить оба начала демократического централизма. С одной стороны, следует развивать централизм, ставя тем самым преграду ведомственным и местническим тенденциям. С другой же – надо развивать демократические начала, инициативу мест, разгружать верхние эшелоны руководства от мелких дел, обеспечивать оперативность и гибкость в принятии решений».

В управлении воздушным транспортом наблюдаются две тенденции: централизация и хозяйственная самостоятельность воздушно-транспортных предприятий. Задача состоит в том, чтобы обеспечить оптимальное сочетание централизованного планового руководства с хозяйственной самостоятельностью и инициативой предприятий.

Чрезмерная централизация и опека со стороны вышестоящих органов приводит к отрицательным явлениям в работе предприятий гражданской авиации. Так, Комитет Народного Контроля СССР, тщательно проверив, как гражданская авиация справляется с грузовыми перевозками, выявил много крупных недостатков в этом деле и отметил, что «многоступенчатая структура руководства отрядами, аэропортами и службами < . . . > мешает налаживанию четкой и аккуратной работы по перевозке и доставке грузов, порождает волокиту и бюрократизм».

Министерство гражданской авиации

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 27 июля 1964 г. было образовано Министерство гражданской авиации СССР. В Указе подчеркивалось, что МГА СССР образуется на базе ГУГВФ при Совете Министров СССР как общесоюзное министерство для улучшения руководства гражданским воздушным флотом и обеспечения дальнейшего развития гражданской авиации. На Министерство гражданской авиации СССР возложено руководство воздушным транспортом в стране.

Компетенция МГА определена Воздушным кодексом СССР, Общим положением о Министерствах СССР, Постановлением Совета Министров СССР «О дополнительном расширении прав министерств СССР», Положением о Министерстве гражданской авиации СССР.

Воздушный кодекс СССР определяет порядок деятельности гражданской авиации для охраны интересов государства, обеспечения безопасности полетов воздушных судов и удовлетворения потребностей народного хозяйства и граждан. ВК СССР подробно регламентирует права и обязанности МГА и его местных органов, касающихся воздушных судов, экипажей, аэродромов и аэропортов, внутригосударственных и международных полетов, внутренних и международных воздушных перевозок, применения авиации в народном хозяйстве, привлечения к административной ответственности за нарушение действующих в гражданской авиации правил. В соответствии со ст. 6 ВК СССР МГА имеет право, руководствуясь Воздушным кодексом и Основными правилами полетов в воздушном пространстве СССР, издавать «< . . . > обязательные для всех государственных, кооперативных и общественных организаций и граждан правила, наставления и инструкции, регулирующие эксплуатацию воздушных судов, строительство и эксплуатацию аэродромов и аэропортов, полеты гражданских воздушных судов, перевозки пассажиров, багажа, грузов и почты, в том числе международные полеты и перевозки, и другие правила, наставления и инструкции по вопросам, отнесенным к его компетенции».

Наиболее общие вопросы компетенции Министерства гражданской авиации СССР определены в Общем положении о Министерстве СССР. Общее положение подчеркивает, что Министерство СССР является центральным органом государственного управления, осуществляющим руководство соответствующей отраслью народного хозяйства. Оно несет перед партией, государством и советским народом ответственность за состояние и дальнейшее развитие отрасли, научно-технический прогресс и технический уровень производства, качество выпускаемой продукции. Главными задачами Министерства СССР являются: обеспечение всемерного развития порученной ему отрасли народного хозяйства; выполнение заданий государственного плана и обеспечение строгого соблюдения государственной дисциплины; повышение эффективности производства; внедрение новейших достижений науки и техники; внедрение научной организации труда и управления; улучшение жилищных и культурно-бытовых условий работников; создание безопасных условий труда на производстве. Общее положение детально определяет функции Министерства СССР в области планирования, науки и техники, капитального строительства, материально-технического снабжения, финансов и кредита, кадров, труда и заработной платы, экономических, научно-технических и культурных связей с зарубежными странами. Министерство СССР организует свою работу на основе сочетания коллегиальности и единоначалия в обсуждении и решении всех вопросов по

руководству отраслю с установлением точной ответственности должностных лиц за порученное дело. Общее положение определяет организационное строение Министерства СССР, права и обязанности министра и образуемых при Министерстве СССР органов (коллегии, научно-технического совета, ведомственного арбитража).

Общее положение о Министерстве СССР дополнено постановлением Совета Министров СССР «О дополнительном расширении прав министров СССР». Указанное Постановление определило права и обязанности Министерства СССР в отношении подчиненных предприятий и организаций, а также некоторые другие вопросы, отнесенные к компетенции Министерства.

Совет Министров СССР Постановлением от 25 марта 1969г. № 224 утвердил Положение о Министерстве гражданской авиации. Положение подчеркивает, что Министерство гражданской авиации осуществляет руководство воздушным транспортом в стране. Наряду с осуществлением предусмотренных Общим положением о Министерстве СССР функции МГА определяет основные направления развития гражданской авиации; разрабатывает и утверждает или представляет на утверждение планы воздушных перевозок; организует перевозки пассажиров, багажа, грузов и почты на внутренних и международных воздушных линиях; открывает новые воздушные линии; устанавливает расписание движения воздушных судов и организует его исполнение; организует в установленном порядке полеты и управление воздушным движением; осуществляет мероприятия по обеспечению безопасности и регулярности полетов; внедряет новые методы и средства самолетовождения; организует техническую эксплуатацию и техническое обслуживание гражданских воздушных судов; ведет Государственный реестр гражданских аэродромов Союза ССР, выдает в установленном порядке разрешения на эксплуатацию воздушных судов и аэродромов; выдает свидетельства на право управления воздушными судами и свидетельство о допуске к руководству движением, обслуживанию самолетов и вертолетов и к иным работам летному, диспетчерскому, инженерно-техническому составу и другим работникам гражданской авиации; проводит мероприятия по рациональному и эффективному использованию самолетного парка; выполняет авиационные работы для сельского и лесного хозяйства и других отраслей народного хозяйства; организует разработку тактико-технических требований на новые виды авиационной техники; осуществляет в установленном порядке контроль за качеством получаемой от промышленности авиационной техники; проводит мероприятия по дальнейшему развитию международных воздушных сообщений; осуществляет подготовку и переподготовку специалистов в высших и средних специальных учебных заведениях системы МГА.

Помимо перечисленных актов, компетенция МГА определяется законами СССР, указами Президиума Верховного Совета СССР, постановлениями и распоряжениями Совета Министров СССР и другими нормативными актами.

Министерство гражданской авиации возглавляет министр, назначаемый в соответствии с Конституцией СССР Верховным Советом СССР, а в период между сессиями – Президиумом Верховного Совета СССР с последующим вынесением на утверждение Верховным Советом СССР. Министр гражданской авиации несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Министерство задач и обязанностей, устанавливает степень ответственности заместителей министра, начальников управлений и руководителей других подразделений Министерства за деятельность предприятий, организаций и учреждений системы МГА.

Министр имеет заместителей, назначаемых Советом Министров СССР. Распределение обязанностей между министром и заместителями министра определяется приказами министра гражданской авиации. Министру непосредственно подчинены начальники управлений гражданской авиация, РПО, начальник Ордена Ленина Академии гражданской авиации, а также ряд управлений и отделов центрального аппарата МГА.

В Министерстве гражданской авиации образуется Коллегия в составе; министра (председатель), первого заместителя и заместителей министра (по должности), а также других руководящих работников МГА. Члены Коллегии назначаются Советом Министров СССР.

Коллегия МГА на регулярно проводимых заседаниях рассматривает основные вопросы развития гражданской авиации, обсуждает вопросы практического руководства предприятиями, подбора и расстановки кадров, безопасности полетов, проверки исполнения, проекты важнейших приказов и инструкций, отчеты главных управлений, управлений и отделов МГА, управлений гражданской авиации, предприятий и организаций системы министерства.

Так, Коллегия МГА в марте 1978г. рассмотрела проект НПП ГА-78, который после доработки был утвержден приказом министра гражданской авиации.

Решения Коллегии оформляются в виде Постановления Коллегии или в виде приказа министра. Вопрос о форме решения Коллегии решается министром. В случае разногласий между министром и Коллегией министр проводит в жизнь свое решение, докладывая о возникших разногласиях Совету Министров СССР, а члены Коллегии, в свою очередь, могут сообщить свое мнение в Совет Министров СССР.

Министр гражданской авиации в пределах компетенции министерства и во исполнение действующих законов, а также постановлений и распоряжений Совета Министров СССР издает приказы и инструкции и дает указания, обязательные для исполнения предприятиями и организациями МГА, и проверяет их исполнение.

Для рассмотрения предложений по основным направлениям развития науки и техники, определения научно обоснованной единой технической политики в гражданской авиации создается Научно-технический совет, состав которого утверждается министром гражданской авиации. В составе Научно-технического совета образуется бюро совета, секции по важнейшим отраслевым проблемам и временные комиссии по отдельным научно-техническим вопросам.

Для изучения и рассмотрения вопросов, направленных на обеспечение безопасности полетов и повышение эффективности производственной деятельности, создан Летно-методический совет МГА, являющийся совещательным органом при министре гражданской авиации.

Важное значение в работе МГА занимает систематическое проведение активов работников Министерства гражданской авиации, совещания командиров кораблей – передовиков производства,

В целях дальнейшего укрепления социалистической законности, повышения уровня правовой работы в гражданской авиации и в соответствии с Постановлением Совета Министров СССР от 22 июня 1972г. № 467 министр гражданской авиации издал приказ «Об улучшении правовой работы в гражданской авиации», в котором утверждено положение о юридическом отделе МГА. Юридический отдел МГА является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата Министерства. Он наряду с другими управлениями и отделами обеспечивает соблюдение действующего законодательства в аппарате МГА и подведомственных ему управлениях, предприятиях и организациях, разработку организационно-правовых, хозяйственно-правовых и международных воздушно-правовых вопросов, а также правовое обслуживание деятельности центрального аппарата МГА.

Для рассмотрения хозяйственных споров между предприятиями и организациями системы Министерства гражданской авиации в составе юридического отдела МГА образован арбитраж Министерства гражданской авиации (ведомственный арбитраж). Арбитраж МГА возглавляет Главный арбитр, назначаемый министром гражданской авиации. Решения арбитража оформляются в виде протоколов и исполняются спорящими сторонами добровольно в сроки, указанные в протоколе. В случае уклонения от добровольного исполнения решения выдается приказ на принудительное исполнение решения. Арбитраж МГА действует на основе Положения об арбитраже Министерства гражданской авиации СССР, утвержденного приказом МГА СССР от 6 августа 1966г. № 483.

Структура и численность работников центрального аппарата Министерства гражданской авиации утверждается Советом Министров СССР. Штатное расписание центрального аппарата и положение об отделах и управлениях в центральном аппарате МГА утверждаются министром. Отделы и управления аппарата МГА можно классифицировать, объединив их в группы по назначению, для осуществления поставленных перед МГА задач: производственно-отраслевые управления и отделы; функциональные управления и отделы; управления и отделы, обслуживающие центральный аппарат МГА.

Производственно-отраслевые управления и отделы руководят определенными сторонами производственной деятельности предприятий и организаций МГА. В частности, они организуют полеты, воздушные перевозки, эксплуатацию воздушных судов и наземных сооружений (аэродромов); управление воздушным движением; применение авиации в отдельных отраслях народного хозяйства. К производственно-отраслевым органам центрального аппарата МГА относятся управления: летной службой движения самолетов, организации перевозок, применения авиации в народном хозяйстве и т.д. Производственно-отраслевые управления и отделы осуществляют оперативно-техническое руководство. Их указания могут направляться одноименным службам нижестоящих подразделений, а также руководителям предприятий и организаций. Так, согласно Положению об управлении летной службы начальник УЛС имеет право издавать и давать устные указания предприятиям и подразделениям гражданской авиации по вопросам, отнесенным к его компетенции.

Функциональные управления и отделы выполняют, главным образом, контрольные и консультативные функции. Руководители этих управлений и отделов не имеют права непосредственно осуществлять руководство подчиненными министерству предприятиями и организациями. Как правило, свои предложения они представляют министру или его заместителю и лишь после утверждения министром (заместителем министра) в форме приказа или инструкции претворяются в жизнь. К функциональным управлениям и отделам относятся; управление кадров, управление внешних связей, юридический отдел.

Управления и отделы, обслуживающие центральный аппарат Министерства гражданской авиации, осуществляют материально-бытовое и техническое обслуживание центрального аппарата. К такого рода Службам относится управление делами.

С целью повышения качества руководства подчиненными организациями необходимо четкое определение компетенции управлений и отделов, их взаимодействия для того, чтобы исключить дублирование и отдачу противоречивых указаний. Это требование особенно важно для управлений, выполняющих производственно-отраслевые функции. Так, Положение об управлении летной службы МГА устанавливает, что начальник УЛС осуществляет взаимодействие управления летной службы с авиационными ведомствами СССР, Инспекцией МГА, управлениями и отделами Министерства по решению вопросов, относящихся к руководству и регламентации летной работы, подготовке и переподготовке летного состава.

В состав центрального аппарата МГА входит Инспекция МГА, которая является структурным подразделением Министерства гражданской авиации.

Деятельность Инспекции МГА включает контрольно-надзорную и организационно-правовую функции.

К первой относится проведение инспекторских проверок управлений центрального аппарата МГА, управлений, предприятия, учебных заведений, научно-исследовательских организаций и заводов гражданской авиации и осуществление постоянного контроля за:

- выполнением требований ВК СССР, постановлений ЦК КПСС и СМ СССР, ОПП, постановлений Коллегии МГА, приказов, инструкций и указаний МГА, решений Госавианадзора СССР, его Президиума и Госавиарегистра СССР и других нормативных актов, связанных с обеспечением безопасности полетов;
- состоянием и качеством авиационной техники;

- содержанием аэродромов и их оборудования;
- уровнем летной подготовки командно-летного и летного состава экипажей, а также диспетчерского состава и других авиаспециалистов;
- соблюдением правил полетов и УВД;
- качеством и сроками расследований авиационных происшествий и предпосылок к ним, проводимых комиссиями управлений гражданской авиации;
- готовностью аэродромов к эксплуатации по минимумам I, II и III категорий ИКАО;
- деятельностью инспекций управлений гражданской авиации.

Вторая включает:

- разработку приказов, инструкций и указаний МГА для обеспечения безопасности полетов;
- ведение Государственного реестра гражданских воздушных судов, оформление и выдачу свидетельств о Государственной регистрации воздушных судов;
- участие в работе международных конференций, семинаров и совещаний по вопросам обеспечения безопасности полетов, проводимых в СЭВ и ИКАО;
- составление анализов состояния безопасности полетов.

Возложенные на Инспекцию МГА функции реализуются аппаратом Инспекции во главе с начальником Инспекции, непосредственно подчиненным министру гражданской авиации. Начальник Инспекции имеет заместителей. Должность начальника Инспекции и его заместителей относится к номенклатуре министра гражданской авиации.

Структура и штаты Инспекции утверждаются министром гражданской авиации.

В процессе осуществления контрольно-надзорных функций должностные лица Инспекции наделены широкими полномочиями, которые дают им возможность оперативно и эффективно воздействовать на нарушителей. Так, начальник Инспекции имеет право отстранять от должности, от выполнения полетов, руководства движением воздушных судов и обслуживания материальной части лиц, нарушающих требования Воздушного кодекса СССР, Основных правил полетов, НПП ГА и других руководящих документов МГА, если эти нарушения угрожали безопасности полетов; запрещать полеты; налагать штрафы в соответствии со ст. 141 и 142 ВК СССР. Кроме того, начальник Инспекции имеет право давать должностным лицам (от начальника управления и ниже) указания в пределах предоставленных ему прав и требовать устранения отмеченных при проверке недостатков; требовать от начальников управлений и отделов центрального аппарата МГА и нижестоящих начальников устные и письменные объяснения по вопросам обеспечения безопасности полетов. Представители Инспекции, выполняя контрольно-надзорные функции, имеют право беспрепятственно посещать летные подразделения, аэродромы, аэропорты, ремонтные предприятия и требовать представления материалов, устных и письменных объяснений по вопросам, подвергающимся проверке. Им предоставлено право проверять знания и временно, с последующим докладом Начальнику Инспекции, отстранять от должностей лиц, руководящих полетами и выполняющих полеты (если их подготовка или действия угрожают безопасности полета); требовать для проверки и проверять свидетельства специалистов гражданской авиации; производить предупреждающие отметки и изъятие талонов нарушений из свидетельств; запрещать эксплуатацию гражданских воздушных судов и аэродромов, не отвечающих требованиям безопасности полетов или не имеющих соответствующих документов на право их эксплуатации; включаться в состав любого экипажа для проверки соблюдения экипажем правил летной и технической эксплуатации воздушных судов независимо от наличия на борту других проверяющих.

Все указания на местах представителей Инспекции, данные на основании требований Воздушного кодекса СССР, Основных правил полетов, наставлений, инструкций и приказов МГА, обязательны для выполнения и могут быть отменены только министром или начальником Инспекции.

Для повседневного контроля за безопасностью полетов в воздушно-транспортных предприятиях и аэропортах в составе управлений гражданской авиации создаются инспекции управлений, которые действуют в соответствии с Положением об инспекции управления. Инспекцию управления возглавляет старший пилот-инспектор, непосредственно подчиняющийся начальнику управления, а по специальным вопросам – начальнику Инспекции.

В воздушно-транспортных предприятиях, крупных аэропортах введена должность инспектора по безопасности движения.

Для более широкого привлечения общественности к активному участию в обеспечении безопасности полетов, укреплении дисциплины и оказании помощи руководителям подразделений введен институт общественных инспекторов по безопасности полетов на предприятиях гражданской авиации.

Согласно Положению общественные инспекторы избираются сроком на два года на общих собраниях коллективов из числа передовых работников летно-штурманской службы, службы движения, связи и радионавигации инженерно-авиационной службы и объявляются приказом начальника (командира) предприятия.

Свою деятельность общественные инспекторы осуществляют на основе Воздушного кодекса, Основных правил полетов в воздушном пространстве СССР, наставлений, приказов и инструкций МГА, а также Положения об общественных инспекторах по безопасности полетов.

Руководство работой общественных инспекторов возлагается на начальников (командиров) предприятий совместно с профсоюзными организациями. Методическое руководство осуществляют органы Инспекции гражданской авиации.

Основной обязанностью общественных инспекторов по безопасности полетов является: контроль за соблюдением ВК. СССР, Основных правил НПП ГА и других нормативных актов, регулирующих летную работу и движение воздушных судов и эксплуатацию самолетомоторного парка; принятие мер к пресечению предпосылок к летным происшествиям и к нарушениям руководящих документов; информация начальников (командиров) и общественных организаций о замеченных нарушениях для принятия необходимых мер; проведение разъяснительной работы по вопросам обеспечения безопасности полетов.

Для выполнения перечисленных обязанностей общественным инспекторам предоставлено право предупредить нарушителя о недопустимости совершенного правонарушения; отметить в полетном задании экипажа (карте-наряде на техническое обслуживание) о допущенном нарушении; задержать вылет воздушного судна, техническое состояние которого угрожает безопасности полета, с немедленным докладом об этом командиру (начальнику) предприятия. Один раз в год общественный инспектор отчитывается перед общим собранием (конференцией) своего предприятия о проделанной работе. Общественному инспектору выдается свидетельство установленного образца.

В целях повышения активности в работе общественных инспекторов на предприятиях гражданской авиации создаются Советы общественных инспекторов, и в службах избираются старшие общественные инспекторы. Совет координирует деятельность общественных инспекторов, направляя ее на достижение безопасности полетов. Совет избирается на собрании общественных инспекторов открытым голосованием сроком на два года.

В рекомендациях по организации работы общественных инспекторов и Советов общественных инспекторов целесообразно не реже одного раза в год проводить слеты общественных инспекторов управлений.

В системе МГА Инспекция МГА является ведомственной Инспекцией, выполняющей, как уже отмечалось, контрольно-надзорные и организационно-правовые функции. Органическое сочетание инспектирования с организационной работой в системе Министерства гражданской авиации требует научного подхода к проблеме подчиненности центральных и местных органов Инспекции.

Осуществление контрольно-надзорных функций предполагает строгую централизацию и независимость Инспекции от тех органов, которые проверяются. Реализация организационных функций требует учета конкретной обстановки, тех задач, которые решаются МГА в центре и на местах, таким образом, контрольно-надзорные функции – за централизацию, организационные – за двойное подчинение.

Под двойным подчинением следует понимать такую систему взаимоотношений, при которой нижестоящий орган управления действует под руководством соответствующего представительного органа или органа управления общей компетенции (подчинение по горизонтали) и вышестоящего органа общей или специальной компетенции (подчинение по вертикали).

Система органов управления гражданской авиацией (Министерство – Управление гражданской авиации – предприятие) является централизованной и принцип двойного подчинения на нее не распространяется. Это значит, что МГА и его органы на местах являются по отношению к республиканским и местным органам государственной власти и государственного управления как экстерриториальные органы. Однако отделы, управления к службы центрального аппарата МГА, управлений, предприятий и других звеньев могут иметь двойное подчинение (летная служба, служба движения, служба перевозок и др.). Такое двойное подчинение называется ведомственным двойным подчинением. Оно возникает в результате усложнения функциональных связей между органами управления, дальнейшей специализации функций, необходимости осуществления единого методического и технического руководства, а также государственного контроля за соблюдением социалистической законности. Органы Инспекции МГА построены по принципу двойного подчинения. Так, начальник Инспекции управления гражданской авиации находится в прямом подчинении начальника управления, а в специальном отношении подчиняется начальнику Инспекции МГА.

Представляется, что в настоящее время следует сохранить подчинение Инспекции по горизонтали и вертикали. Однако задача инспектирования – выполнение контрольно-надзорных функций – должна оставаться главным в деятельности органов Инспекции. Для повышения эффективности работы инспекторского состава целесообразно построить аппарат Инспекции таким образом, чтобы ее должностные лица не находились в прямом подчинении тех работников, деятельность которых они контролируют. Так, инспектирование воздушно-транспортных предприятий должны осуществлять инспекторы, подчиненные начальнику управления, инспектирование приписных аэропортов МВЛ – инспекторы по безопасности движения предприятий. При этом весьма важное значение имеет точное определение района деятельности каждого инспектора и круга лиц, которых он имеет право проверять. В процессе совершенствования деятельности органов Инспекции желательно последовательное усиление централизации, подчиненности по вертикали аппарата Инспекции МГА.

Необходимо отметить, что с развитием гражданской авиации, совершенствованием форм управления развивались и совершенствовались формы деятельности Инспекции. Так, в 1940г. приказом по ГВФ № 1228 в целях укрепления единоначалия в системе ГУГВФ инспекторы по безопасности полетов были переданы в непосредственное подчинение начальников территориальных управлений. Таким образом, передача инспекторов по безопасности полетов в непосредственное подчинение начальников территориальных управлений имела цель укрепить единоначалие в звене территориального управления.

По окончании Второй мировой войны наметилась тенденция к централизации органов Главной инспекции. В 1946г. было утверждено новое положение о Главной инспекции Гражданского воздушного флота. Положение устанавливало, что Главная инспекция непосредственно подчиняется начальнику ГУГВФ и проводит всю работу на основе утвержденного им плана. Начальник Главной инспекции организует работу. Главной инспекции и руководит ею, а также инспекторами авиационной службы на местах. В процессе инспектирования или проверки он имеет право давать на местах должностным лицам указания и требовать устранения отмеченных

недостатков в установленные сроки. Инспекторскому составу Главной инспекции предоставлялось право давать обязательные для всех лиц и подразделений ГВФ указания по устранению обнаруженных недостатков в организации и выполнении летной работы. В соответствии с Положением о Главной инспекции ГВФ приказом начальника ГУГВФ № 184 от 2 июля 1948г. было утверждено Положение об инспекторах авиационной службы ГВФ. Этим Положением определялось, что для непосредственного контроля и инспектирования летно-эксплуатационной работы на местах начальником ГУГВФ назначаются инспекторы летной службы ГВФ. Они являлись в районе своей деятельности представителями ГУГВФ. Инспектор авиационной службы непосредственно подчинялся начальнику Главной инспекции ГВФ и проводил свою работу в соответствии с Положением об инспекции авиационной службы, приказами начальника ГУГВФ и указаниями начальника Главной инспекции ГВФ.

В дальнейшем Положения о Главной инспекции ГВФ и МГА, Инспекции МГА и ее местных органах предусматривают двойное подчинение органов Инспекции МГА, УГА, инспекторов авиапредприятий.

Управление гражданской авиацией

Министерство гражданской авиации СССР руководит предприятиями гражданской авиации, как правило, через управления. Управления гражданской авиации являются территориальными органами МГА. Они непосредственно подчинены министру гражданской авиации. На управления возложена обязанность осуществлять руководство гражданской авиацией в границах его деятельности.

Компетенция управления определяется Положением об управлении гражданской авиации, которое разрабатывается на основе общего Положения об управлении гражданской авиации.

Управление несет ответственность за состояние и развитие гражданской авиации на соответствующей территории. Оно руководит деятельностью подчиненных авиапредприятий, подразделений, аэропортов, организаций и учреждений. На Управление возложено инспектирование и государственный контроль за гражданской авиацией, действующей в районе деятельности Управления.

Главные задачи управлений гражданской авиации: разработка основных направлений развития гражданской авиации и воздушных сообщений в границах деятельности Управления, выполнение государственных планов воздушных перевозок на закрепленных внутренних и международных воздушных линиях СССР; обеспечение безопасности и регулярности полетов; рациональное использование капитальных вложений; всемерное повышение роста производительности труда, внедрение научной организации труда и управления; внедрение в эксплуатацию новейших достижений науки, техники и передового опыта в гражданской авиации; обеспечение подчиненных предприятий, организаций и учреждений квалифицированными кадрами; улучшение жилищных и культурно-бытовых условий летного состава, инженерно-технических работников, рабочих и служащих; создание безопасных условий труда на воздушном транспорте.

На Управление гражданской авиации распространяется действие Положения о социалистическом государственном производственном предприятии с особенностями, предусмотренными приказом Министра гражданской авиации СССР от 51 декабря 1965г. № 830. Все управления гражданской авиации делятся на три класса. Деление управлений по классам зависит от количества баллов, отражающих объем работы управления.

Возглавляет Управление начальник, назначаемый министром гражданской авиации и непосредственно ему подчиняющийся. Начальник Управления имеет первого заместителя и заместителей. Распределение обязанностей между начальником и заместителями производится

приказом начальника Управления гражданской авиации в соответствии с Типовой организационной структурой управления.

Начальник Управления обеспечивает выполнение законов, постановлений и распоряжений Совета Министров СССР по вопросам гражданской авиации, а также приказов, инструкций и других нормативных актов, издаваемых Министром гражданской авиации.

Начальник управления гражданской авиации несет персональную ответственность за состояние и дальнейшее развитие гражданской авиации в границах деятельности управления. Он отвечает за состояние летной работы и организации движения самолетов и вертолетов на воздушных линиях управления; за безопасность и регулярность полетов; за выполнение государственного плана и организацию перевозок пассажиров, багажа, грузов и почты, состояние дисциплины личного состава и соблюдение установленного порядка; за воспитание подчиненных в духе беспредельной преданности Родине; за укомплектованность подчиненных предприятий квалифицированными кадрами и правильную постановку обучения командного и летно-подъемного состава; за состояние хозяйственной деятельности и сохранение социалистической собственности.

Начальник управления в пределах своей компетенции издает приказы и инструкции и дает указания на основе и во исполнение действующих законов, постановлений и распоряжений Совета Министров СССР, приказов и инструкций Министерства гражданской авиации СССР и проверяет их исполнение.

Структуру и численность работников аппарата управления утверждает министр гражданской авиации СССР. В управлениях гражданской авиации созданы советы управления. Совет управления является совещательным органом. Он состоит из начальника (председателя), заместителей начальника (по должности), а также других руководящих работников. В состав Совета могут входить: начальник инспекции управления, начальник отдела кадров, начальник планово-экономического отдела, начальник отдела применения авиации в народном хозяйстве, начальник службы перевозок и коммерческой эксплуатации, а также руководящие работники воздушно-транспортных предприятий, входящих в состав управления гражданской авиации. Общее число членов Совета управления не должно превышать 5–9 человек. Персональный состав Совета управления утверждается Министром гражданской авиации. Совет управления создается в целях дальнейшего укрепления единоначалия, повышения роли и ответственности руководителей, дальнейшего расширения коллективности при решении основных вопросов деятельности управления и входящих в его состав предприятий.

На регулярно проводимых заседаниях (не реже одного раза в месяц) Совет управления рассматривает наиболее важные вопросы, связанные с развитием гражданской авиации, выполнением плана и повышением экономической эффективности производства, обеспечением безопасности полетов, укреплением дисциплины, состоянием политико-воспитательной работы, а также многие другие вопросы, поставленные начальником управления. Отдельные вопросы Совет может рассматривать на совместных заседаниях с Президиумом республиканского (территориального или группового) Комитета профсоюза авиаработников.

Работа Совета регулируется Положением о Совете управления гражданской авиации.

Предприятия гражданской авиации

Выполнение воздушных перевозок пассажиров-, багажа, грузов и почты, а также специальных работ с применением воздушных судов в отдельных отраслях народного хозяйства осуществляется предприятиями гражданской авиации.

Предприятия гражданской авиации входят в единую систему Министерства гражданской авиации непосредственно или через управления гражданской авиации (авиагруппы) (рис. 4).

На предприятия гражданской авиации распространяется Положение о социалистическом государственном производственном предприятии», утвержденное Постановлением Совета Министров СССР от 4 октября 1965г., с особенностями, предусмотренными приказом Министра гражданской авиации СССР от 31 декабря 1965 г. № 830.

Предприятие гражданской авиации как производственное предприятие является «основным звеном народного хозяйства СССР. Его деятельность строится на сочетании централизованного руководства с хозяйственной самостоятельностью и инициативой предприятия». К предприятиям гражданской авиации можно применить общее определение предприятия, данное в п. 2 Положения о предприятии: «Социалистическое государственное производственное предприятие, используя закрепленное в его оперативном управлении или пользовании государственное имущество, осуществляет силами своего коллектива под руководством вышестоящего органа производственно-хозяйственную деятельность (изготовление продукции, выполнение работ; оказание услуг) в соответствии с народно-хозяйственным планом, на основе хозяйственного расчета, выполняет обязанности и пользуется правами, связанными с этой деятельностью, имеет самостоятельный баланс и является юридическим лицом». Таким образом, предприятия гражданской авиации характеризуют следующие основные признаки: осуществление собственным коллективом производственно-хозяйственной деятельности предприятия на основе хозяйственного расчета; деятельность на основе государственного плана под руководством вышестоящего органа; наличие закрепленного в оперативном управлении (пользовании) имущества, составляющего базу экономической самостоятельности предприятия и являющегося частью единого фонда государственной социалистической собственности; выступление в качестве самостоятельного субъекта права и обладание правами юридического лица.

Правовое положение предприятия гражданской авиации определяется законами, постановлениями правительства, приказами и инструкциями министра гражданской авиации СССР.

Положение о предприятии в систематизированном виде определяет основные вопросы организации и деятельности предприятий, их задачи и функции. Положение состоит из 6 разделов и 111 статей; 1 – общие положения, 2 – имущество и средства предприятия; 3 – производственно-хозяйственная деятельность предприятия; 4 – права предприятия; 5 – управление предприятием; 6 – реорганизация и ликвидация предприятия. Положение подробно определяет права предприятия в области планирования, капитального строительства и ремонта, совершенствования техники и технологии производства, материально-технического снабжения и сбыта, финансов, труда и заработной платы.

Из-за того, что Положение составлено для промышленных предприятий использование его на предприятиях транспорта, в частности, на предприятиях гражданской авиации имеет свои особенности, обусловленные рядом причин: спецификой находящегося в ведении гражданской авиации имущества; структурой гражданской авиации; взаимодействием служб; детальной регламентацией; повышенной ответственностью и др.

Особенности применения Положения к предприятиям гражданской авиации сводятся к следующему:

1. Имущество и средства предприятия. Согласно п. 12 Положения излишки оборотных средств (сверх норматива) могут быть изъяты у предприятия вышестоящим органом только в порядке перераспределения по годовому отчету предприятия или при изменении норматива собственных оборотных средств в связи с изменением производственного плана предприятия. На предприятиях гражданской авиации излишки оборотных средств изымаются вышестоящим органом по квартальным балансам.

Амортизационные отчисления на капитальный ремонт и полное восстановление основных фондов на предприятиях гражданской авиации производятся с учетом требований МГА.

Положение предоставляет право сдавать в аренду с разрешения вышестоящего органа временно неиспользуемые транспортные средства, принадлежащие предприятиям транспорта. Применение Положения к предприятиям гражданской авиации проводится в порядке, установленном приказом ГУ ГВФ № 455 1963г. В соответствии с этим приказом сдача в аренду самолетов и вертолетов производится с разрешения Министерства гражданской авиации.

Реализация (продажа или передача) излишнего неиспользуемого оборудования, транспортных средств, приборов производится предприятиями с разрешения УМТС МГА, а самолетов, вертолетов и двигателей к ним – по распоряжению правительства. Двигатели, снятые с эксплуатации, продаются с разрешения руководителя предприятия гражданской авиации.

2. Производственно-хозяйственная деятельность предприятия. Применение внутреннего хозрасчета в подразделениях гражданской авиации ограничено.

В настоящее время намечается тенденция расширения круга подразделений, переводимых на внутренний хозрасчет. Так, в отряде управлений аэропорты, авиапредприятия, объединенные с аэропортом, переведены на внутренний хозрасчет.

На основе внутреннего хозрасчета действуют АТБ, гостиницы, автобазы, цеха заводов, строительные участки и др.

Эксплуатационные подразделения предприятий гражданской авиации функционируют по типовой структуре, утверждаемой МГА. Так, МГА утвердил типовую структуру аппарата управлений гражданской авиации, а также типовую структуру эксплуатационных подразделений гражданской авиации.

Поощрение рабочих и служащих предприятий гражданской авиации в виде награждения Почетной грамотой Аэрофлота производится в соответствии с Уставом о дисциплине. Почетные звания присваиваются в порядке, установленном положениями о них.

3. Права предприятия. Вследствие особенностей деятельности гражданской авиации решение ряда вопросов отнесено к компетенции МГА. Так, МГА утверждает планы капитального ремонта СМП; утверждает и изменяет технологию ремонта и технического обслуживания СМП; устанавливает нормы расхода основных материалов, запасных частей и ГСМ определяет порядок списания самолетов, вертолетов и двигателей.

Приказ МГА предусматривает ряд особенностей. Так, перевод на сдельную и аккордную оплату труда летного и технического состава не производится; данные о тарификации рабочих новых профессий представляются в 10-дневный срок в Центральное планово-экономическое управление МГА; показатели объемов работ подразделений утверждаются МГА для классификации оплаты труда руководящих, служащих и инженерно-технических работников; перечень должностей с ненормированным рабочим днем также утверждается МГА; по согласованию с соответствующими органами МГА определяет порядок введения суммированного учета рабочего времени, разработки структуры и штатов предприятия применительно к типовым структурам и штатам, а также порядок установления высококвалифицированным мастерам и другим ИТР надбавки к заработной плате в размере до 30% должностного оклада. Фонд заработной платы строительно-монтажных управлений за счет нецентрализованных источников финансирования (фонд предприятия, ссуды Госбанка и др.) определяют по показателям, утверждаемым УКС МГА.

4. Управление предприятием. Руководители предприятий гражданской авиации назначаются с соблюдением Номенклатуры должностей, утвержденной приказом МГА.

После перевода предприятий гражданской авиации на новую систему планирования и экономического стимулирования в соответствии с Положением о предприятии они руководствуются Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства».

Таким образом, юридический статус предприятия гражданской авиации сейчас определяется Положением о предприятии и Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР.

Компетенция предприятия гражданской авиации складывается в соответствии с целями его деятельности. В гражданской авиации она устанавливается общим положением об эксплуатационном предприятии гражданской авиации.

В соответствии с государственным планом авиапредприятие осуществляет перевозки пассажиров, багажа, грузов и почты и обслуживает народное хозяйство СССР. С целью ритмичной работы оно планирует работу подчиненных подразделений, организует летную деятельность этих подразделений и направляет ее на обеспечение безопасности полетов, предупреждает всякие предпосылки к летным происшествиям, обеспечивает руководство движением воздушных судов в зонах аэропорта и районе диспетчерской службы, проверяет техническую исправность СМП, осуществляет подбор и расстановку кадров, укрепляет дисциплину и т.д.

Авиапредприятие состоит из летных подразделений и аэропортов. Руководство авиапредприятием возлагается на основе единоначалия на командира авиапредприятия, который организует всю деятельность своего предприятия, включая подчиненные ему подразделения.

Командир имеет заместителей, число которых определяется штатным расписанием. Обязанности между командиром и заместителями распределяются самим командиром.

Аппарат авиапредприятия включает производственно-отраслевые и функциональные отделы и службы (служба движения, служба перевозок, финансовый отдел, отдел кадров). К линейным подразделениям относятся летные отряды, аэропорты, АТБ, автобазы и т.д. Руководство этими подразделениями возлагается на администрацию, возглавляемую соответствующими командирами и начальниками. Линейные подразделения могут переводиться на внутренний хозрасчет.

Широкое участие в обсуждении и осуществлении мероприятий по обеспечению выполнения государственных планов, развитию и совершенствованию производственной деятельности, улучшению условий труда и быта принимают общественные организации предприятия, весь коллектив рабочих и служащих.

Заключение

Совершенствование государственного аппарата является основным направлением развития политической системы советского общества, развертывания социалистической демократии (Конституция СССР, ст. 9).

В современных условиях, когда возрастает объем и усложняется процесс управления, повышается роль организационной деятельности, приобретает особую актуальность проблема совершенствования организационной структуры аппарата государственного управления. В постановлении ЦК КПСС от 12 июля 1979г. «О дальнейшем совершенствовании хозяйственного механизма и задачах партийных и государственных органов» поставлена задача: «Разработать предложения по дальнейшему улучшению организационной структуры управления, предусмотрев в них меры по преодолению ведомственной разобщенности, совершенствованию отраслевого и территориального управления и организационных форм реализации целевых программ»....

«В восьмидесятые годы, – подчеркнул Л. И. Брежнев в ре-ми «а Пленуме ЦК КПСС, – должен быть завершен перевод экономики на рельсы интенсивного развития, должны быть резко подняты производительность и качество труда. Непременным условием производственных успехов остаются повышение уровня хозяйственной работы, воспитание у кадров деловитости, ответственности и инициативы».

В проекте ЦК КПСС к XXVI съезду партии «Основные направления экономического и социального развития СССР на 1981–1985 годы и на период до 1990 года» важное место отводится

совершенствованию управления, улучшению организационной структуры, стиля и методов работы во всех звеньях экономики.

Совет Министров СССР осуществляет научно обоснованную программу совершенствования оргструктуры аппарата управления. За последние годы создано около 500 промышленных и 4000 производственных объединений.

Большая работа по совершенствованию аппарата управления ведется Министерством гражданской авиации. В системе МГА создаются производственные объединения – первичное структурное звено народного хозяйства, обеспечивающее соответствующий современным условиям научно-технического прогресса уровень концентрации производства и централизации необходимых материальных и финансовых ресурсов.

Производственные объединения в гражданской авиации входят в систему МГА с подчинением непосредственно Министерству гражданской авиации (например, эстонское, латвийское, литовское РПО) или через управление гражданской авиации (Внуковское, Домодедовское ПО). Деятельность производственных объединений строится в соответствии с Положением о производственном объединении (комбинате), утвержденном постановлением Совета Министров СССР от 27 марта 1974 года.

Практика организации работы производственных объединений в гражданской авиации показывает, что эта форма управления производством открывает широкий простор для полного использования преимуществ социалистической экономики.

В настоящее время проводится работа по совершенствованию организационной структуры летных подразделений.

Действующая ныне структура летных подразделений создана более четверти века назад, периодически совершенствовалась и, в основном, себя оправдала. Однако поступление на эксплуатацию более совершенной авиационной техники, рост интенсивности ее эксплуатации, повышение требований к уровню профессиональной подготовки летного состава, необходимость повышения его персональной ответственности за безусловное обеспечение безопасности полетов привели к ряду существенных недостатков в структуре летных подразделений.

Суть их состоит в том, что существующая структура не обеспечивает персональной ответственности командно-летного состава за уровень профессиональной подготовки экипажей воздушных судов из-за отсутствия четкого функционального, операционно-технологического и профессионально-квалификационного разделения труда командно-руководящего состава летного подразделения. Вследствие этого командно-летный состав, старшие специалисты подразделения и командно-инструкторский состав летных групп значительную часть своего времени заняты выполнением административных функций, планированием летной работы экипажей, работой с летной и штабной документацией, не имея возможности уделять достаточное внимание профессиональной подготовке летного состава. Иными словами, в подразделениях, фактически, отсутствуют единые центры организации летно-методической работы с экипажами и организации планирования и документального обеспечения их летно-производственной деятельности. Все это потребовало дальнейшего совершенствования организационной структуры летных подразделений гражданской авиации.

Некоторый опыт совершенствования системы и структуры управления уже имелся ранее. В Академии гражданской авиации был тщательно изучен и разработан опыт безцехового управления на промышленных предприятиях нашей страны и некоторые элементы работы ряда зарубежных авиакомпаний.

Новая структура предполагает рациональное разделение и кооперацию труда командно-руководящего состава, которые обеспечивают оптимальное распределение функций между работниками, наиболее правильную их расстановку и организацию четкого взаимодействия

между ними, повышение степени содержательности труда и рациональное использование рабочего времени.

В основу структуры заложены четыре направления деятельности летного подразделения:

- летно-производственная деятельность экипажей воздушных судов;
- летно-методическая работа с экипажами;
- организация, планирование и документационное обеспечение летно-производственной деятельности экипажей;
- политико-воспитательная работа с личным составом подразделения.

Несмотря на некоторые недостатки, новая структура имеет преимущества по сравнению со старой. В ней четко определены основные производственные единицы (летные группы) и вспомогательные подразделения (штаб и методическая группа). В результате внедрения новой структуры удалось централизовать планирование и методическую работу. Это создает предпосылки к повышению уровня безопасности полетов, усилению индивидуальной работы с экипажами, повышению их профессионального мастерства и укреплению дисциплины.

Однако анализ опыта внедрения новой структуры летных подразделений показал, что для широкого ее распространения необходимо решить важнейшие задачи:

- значительно усилить роль штабов, разработать четкую систему организации и планирования летно-производственной деятельности экипажей, сформировать перечень производственной, летно-штабной и методической документации и организовать документооборот в летных подразделениях;
 - организовать теоретическую подготовку на базе Академии ГА и подразделений, осуществляющих опытное внедрение новой структуры;
 - обеспечить все направления деятельности летного подразделения современными средствами организационной и вычислительной техники с целью роста производительности труда командно-руководящего состава и повышения эффективности авиатранспортного производства.
- Комплексный подход к сложным проблемам, связанным с формированием и становлением производственных объединений гражданской авиации, во многом зависит от совершенствования структуры управления и организации работы подразделений объединений.

Указанному направлению политики партии отвечает проводимая в гражданской авиации работа по дальнейшему совершенствованию организационной структуры управления летными подразделениями.