

Глава 1. Понятие и сущность советского государственного управления

Управление гражданской авиацией в СССР относится исключительно к компетенции СССР. Гражданская авиация является частью социалистического народного хозяйства. Руководство деятельностью гражданской авиации возложено на общесоюзное Министерство гражданской авиации СССР (МГА СССР).

Министерство гражданской авиации СССР и его местные органы входят составной частью в систему органов государственного управления Союза ССР. МГА СССР присущи общие черты, свойственные деятельности исполнительных и распорядительных органов государственной власти СССР. В связи с этим, прежде чем приступить к анализу системы органов управления гражданской авиацией, мы рассмотрим вопрос о понятии и сущности советского государственного управления. Советское государство на практике показало себя как мощный инструмент развития социалистического планового производства, повышения культурного уровня общества и коммунистического воспитания трудящихся; как орудие охраны общественных и личных интересов, нового правопорядка, защиты социалистических завоеваний, поддержки международного революционного и освободительного движения. «Выражая волю народа, – подчеркивается в Программе КПСС, – советское государство призвано организовать создание материально-технической базы коммунизма, преобразование социалистических отношений в коммунистические, осуществлять контроль за мерой труда и мерой потребления, обеспечивать подъем благосостояния народа, охранять права и свободы советских граждан, социалистический правопорядок и социалистическую собственность, воспитывать народные массы в духе сознательной дисциплины и коммунистического отношения к труду, надежно обеспечивать оборону и безопасность страны, отстаивать дело всеобщего мира и поддерживать нормальные отношения со всеми странами».

Сущность советского государства, как политической власти трудящихся во главе с рабочим классом, как основного орудия в их руках для построения социализма и коммунизма, для защиты социалистических завоеваний от империалистического лагеря проявляется в выполняемых им основных функциях.

Под основными функциями государства следует понимать основные направления его деятельности. Различают внутренние и внешние функции. К внутренним относятся функции, связанные с внутренней обстановкой в стране, с внутривнутриполитическими задачами государства. К внешним относятся функции, связанные с внешнеполитическими задачами государства.

К внутренним функциям советского государства относятся: хозяйственно-организаторская; культурно-воспитательная; функция охраны социалистической собственности; контроль над мерой труда и мерой потребления; охрана социалистического правопорядка; функция заботы о материально-бытовых и социально-культурных интересах граждан. К внешним функциям относятся: функция обороны страны; функция борьбы за мир; функция братского сотрудничества и взаимопомощи социалистических стран.

Советская власть едина по всей сущности. Единство государственной власти в нашей стране закреплено в Конституции СССР: «Вся власть в СССР принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся». Однако единство государственной власти в СССР не исключает многообразия форм ее существования. В интересах дальнейшего развития и укрепления советской социалистической демократии, наиболее эффективного и правильного функционирования всего

государственного аппарата, а также укрепления стабильности советских законов Конституция СССР законодательно закрепила четкое разграничение компетенции между государственными органами СССР, стройную систему организации государственной власти.

Основные формы деятельности советского государства по Конституции СССР:

- осуществление государственной власти высшими органами государственной власти СССР, союзных и автономных республик и местными Советами депутатов трудящихся;
- деятельность исполнительных и распорядительных органов государственной власти по осуществлению государственного управления;
- деятельность судебных органов по осуществлению правосудия;
- деятельность органов прокуратуры по осуществлению надзора за законностью.

Каждая из названных форм деятельности советского государства осуществляется специальной группой органов власти. Эти органы различаются по конкретной роли и специфике назначения в деятельности государства как единого целого; по особенностям организации и построения системы органов власти, осуществляющих ту или иную форму деятельности государства; по порядку и способам практического осуществления каждой из форм деятельности. Рассмотрим кратко названные выше формы деятельности советского государства.

Осуществление государственной власти высшими органами государственной власти СССР, союзных и автономных республик и местными Советами депутатов трудящихся. Конституция СССР к высшим органам государственной власти в СССР относит Верховный Совет СССР и Президиум Верховного Совета СССР, а также Верховные Советы и Президиумы Верховных Советов союзных и автономных республик. К местным органам государственной власти относятся областные, краевые, городские, окружные, районные, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся.

Возглавляет всю систему органов государственной власти в СССР Верховный Совет СССР – носитель суверенитета всего советского народа. Верховный Совет осуществляет все права, присвоенные Союзу ССР, согласно ст.14 Конституции СССР. Выражая государственную волю народа, Верховный Совет решает важнейшие вопросы внутренней и внешней политики Советского государства. Законодательная власть СССР принадлежит исключительно Верховному Совету СССР.

Верховный Совет формирует свои подчиненные и подотчетные органы государственной власти. В частности, Верховный Совет избирает Президиум Верховного Совета Союза ССР, образует Правительство (Совет Министров) СССР, избирает Верховный Суд СССР, назначает Генерального Прокурора СССР.

Президиум Верховного Совета СССР – высший коллегиальный орган государственной власти, имеющий представительный характер. Он избирается из числа депутатов Верховного Совета СССР на первой сессии Верховного Совета СССР очередного созыва и состоит из Председателя, пятнадцати заместителей Председателя – по одному от каждой союзной республики, Секретаря Президиума и двадцати членов Президиума Верховного Совета СССР.

Компетенция Президиума Верховного Совета СССР определена ст.49 Конституции СССР. Во всей своей деятельности Президиум Верховного Совета СССР подотчетен Верховному Совету СССР (ст.48 Конституции СССР).

В союзных и автономных республиках высшими органами государственной власти являются Верховные Советы и Президиумы Верховных Советов союзных и автономных республик.

Высшие органы государственной власти СССР союзных и автономных республик избираются сроком на четыре года.

Местными органами государственной власти являются представительные органы, образуемые в соответствии с административно-территориальным устройством страны. Они избираются сроком на два года.

Деятельность исполнительных и распорядительных органов государственной власти по осуществлению государственного управления. 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 и других формах.

Советское государственное управление осуществляется под руководством и контролем представительных органов государственной власти – Советов депутатов трудящихся; отражает политику КПСС, которая строится на строго научной основе. Организующая деятельность органов государственного управления носит властный характер и подзаконна, т.е. 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 Конституция называет 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 СССР, союзных и автономных республик, а также специальные ведомства Советов Министров; местные исполнительные и распорядительные органы государственной власти – исполнительные комитеты местных Советов депутатов трудящихся, их отделы и управления; органы управления (администрация) государственных предприятия и учреждений.

Рассмотрим кратко систему органов государственного управления Союза ССР. Высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти Союза ССР является Совет Министров СССР (ст.64 Конституции СССР). 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 СССР, которому подотчетен.

Компетенция Совета Министров СССР определяется ст. 14 и 68 Конституции СССР. Совет Министров объединяет и направляет работу общесоюзных и союзно-республиканских министерств СССР, государственных комитетов Совета Министров СССР и других подведомственных ему учреждений; принимает меры по осуществлению народнохозяйственного плана, государственного бюджета и укреплению кредитно-денежной системы; принимает меры по обеспечению общественного порядка, защите интересов государства и охране прав граждан; осуществляет общее руководство в области сношений с иностранными государствами; определяет ежегодные контингенты граждан, подлежащих призыву на действительную военную службу, руководит общим строительством Вооруженных Сил страны; образует Государственные комитеты СССР, а также, в случае необходимости, – специальные комитеты и Главные Управления при Совете Министров СССР по делам хозяйственного, культурного и оборонного строительства. Как высший орган государственного управления Совет Министров издает постановления и распоряжения на основе и во исполнение законов и проверяет исполнение. Акты Совета Министров обязательны к исполнению на всей территории СССР. Совет Министров СССР пользуется правом законодательной инициативы. По отраслям управления, отнесенным к компетенции СССР, Совет Министров СССР имеет право приостанавливать постановления и распоряжения Советов Министров союзных республик, отменять приказы и инструкции министров СССР, а также акты других подчиненных Совету Министров органов.

Совет Министров СССР образуется Верховным Советом СССР. Состав Совета Министров определен ст.70 Конституции СССР: Председатель Совета Министров СССР; первые заместители Председателя Совета Министров СССР; заместители Председателя Совета Министров СССР; министры СССР; председатели Государственных комитетов и руководители других ведомств. В состав Совета Министров СССР входят председатели Советов Министров союзных республик по должности.

Для улучшения руководства министерствами и ведомствами, своевременного рассмотрения и решения основных вопросов управления страной в 1953 году создан Президиум Совета Министров СССР в составе Председателя Совета Министров, первых заместителей Председателя Совета Министров и заместителей Председателя Совета Министров.

Межотраслевые органы государственного управления СССР – Государственные Комитеты Совета Министров СССР являются функциональными органами. К их числу относятся Плановый Комитет Совета Министров СССР, Государственный Комитет Совета Министров СССР по материально-техническому снабжению, Государственный Комитет Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы, Государственный Комитет Совета Министров СССР по науке и технике и др. Акты государственных комитетов по вопросам их компетенции обязательны для министерств и ведомств.

К органам государственного управления специальной (отраслевой) компетенции относятся министерства СССР и некоторые государственные комитеты. Министерства СССР подразделяются на общесоюзные и союзно-республиканские. Общесоюзные министерства руководят, как правило, теми отраслями народного хозяйства, которые удовлетворяют потребности всего народного хозяйства СССР. 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 или непосредственно или через назначаемые ими органы.

Перечень общесоюзных министерств СССР определен ст.77 Конституции СССР. К общесоюзным министерствам относится Министерство гражданской авиации СССР. Союзно-республиканские министерства СССР руководят порученной им отраслью государственного управления, как правило, через одноименные министерства союзных республик и управляют непосредственно лишь определенным числом предприятий по списку, утвержденному Президиумом Верховного Совета СССР. Перечень союзно-республиканских министерств СССР определен ст. 78 Конституции СССР.

Деятельность судебных органов по осуществлению правосудия. Эта деятельность направлена на защиту от всяких посягательств советского государственного и общественного строя, установленного в СССР правопорядка, прав и законных интересов граждан, учреждений, предприятий и организаций.

Социалистическое правосудие осуществляется только судом путем рассмотрения и разрешения на основе закона уголовных и гражданских дел. Деятельность органов правосудия реализуется в строго регламентируемых законом процессуальных формах. При помощи этих форм создается научно обоснованная система гарантий, обеспечивающая, с одной стороны, тщательной исследования судом всех обстоятельств дела, а с другой – позволяющая заинтересованным в деле лицам защищать перед судом свои права и законные интересы.

Порядок организации работы судебных органов определен Конституцией СССР, специальными законами о судеустройстве и судопроизводстве СССР, союзных и автономных республик, а также Положением о Верховном суде СССР, утвержденным Верховным Советом СССР в 1957 г.

Деятельность органов прокуратуры по надзору за законностью. Конституция СССР устанавливает, что «высший надзор за точным исполнением законов всеми министерствами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами СССР возлагается на Генерального Прокурора СССР». Таким образом, единственная и главная задача органов прокуратуры состоит в том, чтобы осуществлять надзор за точным и неуклонным исполнением советских законов и основанных на них подзаконных актов. «Органы прокуратуры, - подчеркивается в ст. 117 Конституции СССР, – осуществляют свои функции независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Генеральному Прокурору СССР».

Прокуратура – строго централизованное учреждение. Благодаря централизованному построению органов прокуратуры достигается единство «несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным влияниям».

Деятельность органов прокуратуры регламентирована Положением о прокурорском надзоре в СССР, утвержденным Президиумом Верховного Совета СССР в 1955 г.

Основной формой реагирования прокурора на нарушения законов является внесение протестов и представлений. Протест приносится на какой-либо конкретный незаконный акт. Его цель – устранить данное нарушение. Представление, как правило, является результатом обобщения многих нарушений закона, анализа причины их возникновения. Цель представления – привлечь внимание к повторяющимся нарушениям, устранить причины, их порождающие.

Глава 2. Развитие системы органов государственного управления гражданской авиацией в СССР

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:

I этап с ноября 1917 г. по февраль 1923 г.

II этап с февраля 1923 г. по октябрь 1930 г.

III этап с октября 1930 г. по февраль 1932 г.

IV этап с февраля 1932 г. по июль 1964 г.

V этап с июля 1964 г. по настоящее время.

Каждому из перечисленных этапов присущи особенности системы управления гражданской авиации, которые обусловлены конкретно-историческими обстоятельствами, связанными с развитием советского государства, его народного хозяйства. К ним относятся мероприятия партии и правительства по совершенствованию советского государственного аппарата, развитие производительных сил страны, рост значения гражданской авиации в народном хозяйстве СССР.

В период с ноября 1917 г. по февраль 1923 г. делаются первые шаги в применении авиации для нужд народного хозяйства, начинают формироваться органы по управлению гражданской авиацией.

Сразу после Великой Октябрьской революции советское государство приступает к созданию органов по управлению авиацией. 10 ноября (28 ноября ст. стиля) 1917 г. на совещании в Смольном было создано Бюро Комиссаров авиации и воздухоплавания при Военно-Революционном Комитете – первый руководящий орган по авиации. Почти одновременно возникает Революционный Комитет по авиации Московского военного округа. На Бюро комиссаров авиации и воздухоплавания было возложено формирование первых авиационных социалистических отрядов для защиты советской власти. Под руководством большевиков такие отряды создавались в Петрограде, Москве, Саратове, Калуге, Пензе, Минске и др. городах. Штабы социалистических авиационных отрядов были утверждены Народным комиссаром по военным и морским делам Н.И. Подвойским.

20 декабря 1917 г. 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 1918 г. во Всероссийской коллегии по управлению воздушным флотом был создан отдел по применению авиации в народном хозяйстве. 24 мая 1918 г. коллегия по управлению воздушным флотом была упразднена. Вместо нее было образовано Главное управления 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 1918 г. была произведена аэрофотосъемка на площади в 800 квадратных верст. Началась подготовка к открытию воздушной линии Петроград – Москва и др. Однако главным вопросом в условиях гражданской войны и военной

интервенции оставался военный вопрос, применение 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 1922 г. в составе Главвоздухфлота была образована Инспекция гражданского воздушного флота.

В соответствии с приказом Реввоенсовета от 1 декабря 1922 г. на Инспекцию ГВФ возлагались следующие задачи:

- рассмотрение, объединение и оценка возникающих в различных ведомствах проектов гражданского применения воздушного флота;
- выработка декретов, инструкций и правил, касающихся гражданской авиации;
- регистрация невоенных воздушных судов;
- регистрация пилотов и обслуживающего персонала невоенных воздушных судов;
- инспекция невоенных воздушных судов, надзор за ведением судовых книг и содержанием воздушных линий;
- надзор за соблюдением правил воздушных передвижений и возбуждение дел о нарушениях этих правил;
- ведение статистики гражданского применения воздушного флота;
- разработка вопросов о концессиях и других формах предприятий по воздушным передвижениям;
- разработка вопросов воздушного права.

9 февраля 1923 г. 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 1923 г.)

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 нечто вроде междуведомственного совещания 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 1927 г. утвержденным Советом Труда и Оборона 29 июля 1927 г. 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 в принципе было определено Постановлением СТО от 9 февраля 1923 г. 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 снаряжения; порядок пользования аэродромами и ангарами; эксплуатацию радиоустановок; правила полетов и сигнализация; 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 1923 г. Общество Друзей Воздушного Флота (ОДВФ). Работа Общества проходила под лозунгом: «Все на помощь пролетарской авиапромышленности».

По решению Советского правительства в 1923 г. учреждается Всероссийское акционерное общество добровольного воздушного флота «Добролет» с участием государственного и частного капитала. В ст. 1 Устава акционерного общества была определена его 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 1923 г. 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 1921 г. СНК РСФСР принял постановление об организации воздушной линии Москва-Кенигсберг. Для эксплуатации этой линии был подписан с Германией договор о создании советско-германского общества воздушных сообщений «Дерулуфт». 1 мая 1922 г. состоялось открытие первой международной воздушной линии. Вначале полеты носили опытный характер и совершались эпизодически. В дальнейшем они стали производиться регулярно. В 1927 г. линия «Дерулуфт» была продлена до Берлина. А с 1928 г. международные полеты начались из Ленинграда. Таким образом, функционировало три линии: Москва – Смоленск – Каунас – Кенигсберг; Ленинград – Таллин – Рига – Кенигсберг и Кенигсберг – Берлин.

Успехи советского государства в области индустриализации страны и коллективизации сельского хозяйства, достигнутые в 1929-1930 гг. доказали, что вопрос о переходе народного хозяйства на рельсы социалистической экономики решен бесповоротно. Окончился период временного привлечения частного капитала к восстановлению народного хозяйства. Отпала необходимость в существовании акционерных обществ. С другой стороны, к 1930 г. гражданская авиация достигла значительных успехов. Так, если в 1922 г. протяженность сети воздушных линий составляла 1200 км, было пройдено на регулярных линиях 13 100 км, перевезено 276 пассажиров и 13,7 т почты и грузов, то в 1929 г. эти цифры соответственно составляли 17 524 км: 3561910 км; 13 855 пассажиров 330,9 т почты и грузов.

Совет Народных Комиссаров СССР в течение 1930 г. 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 другие применения авиации в народном 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 занятия должности пилотов, бортмехаников и других специалистов ГВФ;
- 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 1927 г.

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, которым, во изменение постановления СНК СССР от 19 октября 1930 г., было создано Всесоюзное объединение Гражданского воздушного флота (ВОГВФ). ВОГВФ действовало на началах хозрасчета, непосредственно подчиняясь Совету Труда и Обороне. Таким образом, Гражданский воздушный флот становился самостоятельной отраслью народного хозяйства и выходил из ведения

Народного комиссариата по военным и морским делам. С образованием ВОГВФ прекратила деятельность Главная инспекция ГВФ при Народном комиссариате по военным и морским делам 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, мототдел, юридическое бюро, секретарь, секретная часть.

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

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

1931 г. был годом дальнейшего развития гражданской авиации. Протяженность воздушных линий составляла 30 475 км, было пройдено 6 144 273 км, перевезено 22734 пассажира и 670 т почты и груза. Состоявшаяся и 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». Выступившим 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 транспортабельных грузов, почты и т.д.».

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

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

25 февраля 1932 г. 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 1932 г. 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 составе: 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 Нарком-зема в ГУГВФ была передана Сельхозавиация.

В составе центрального аппарата ГУГВФ были созданы управления:

- планово-технико-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 летного дела, реестры.

При ГУГВФ был создан Научно-исследовательский институт.

Местные органы ГУГВФ – управления воздушных линий действовали на основе Положения, утвержденного приказом по ВОГВФ № 121 от 6 февраля 1931 г. Во главе управления воздушной линии стоял начальник управления, назначенный 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 1932 г. 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 по 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 1934 г. 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 Граждавиастрой 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:

- спецотдел;
- планово-экономический;
- финансовый;
- рабочего снабжения;
- материально-технического снабжения (на хозрасчете);
- военизированной охраны;
- управление делами с секретариатом (административный отдел, юридический отдел, хозяйственный отдел, секретариат).

При начальнике ГУГВФ состоял секретариат, группа 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 выше, 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 с ГУГВФ от 19 мая 1934 г. 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 поп 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 определенном 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 послушного 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, авиагруппе территориального управления ГВФ, авиаотряде тяжелых и легких самолетов, авиаотряде ГВФ, объединенном с аэропортом, авиаэскадрилье тяжелых и легких самолетов, а также типовые положения подразделений авиации специального применения. Эти положения определили структуру, функции названных подразделений ГВФ, а также права, обязанности и ответственность командиров и начальников.

Глава 3. Органы управления гражданской авиацией в СССР

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 в соответствии со ст. 75 Конституции СССР руководит порученной ему отраслью государственного управления на всей территории СССР или непосредственно, 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 и т.д.

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

Сейчас, когда проводится хозяйственная реформа, важное значение приобретает вопрос о руководстве воздушнотранспортными предприятиями со стороны вышестоящих органов, о четком разграничении компетенции различных звеньев, определении их прав, обязанностей и ответственности. Решение перечисленных проблем требует глубокого исследования с точки зрения юридической и управления общественными системами. Совершенствование форм и методов управления воздушным транспортом имеет значение для улучшения управления народным хозяйством, обществом в целом.

Вместе с тем реформа позволяет поднять научный уровень управления гражданской авиацией. А. Н. Косыгин в докладе на октябрьском Пленуме ЦК КПСС (1965 г.) подчеркивал: «быстрое развитие нашей социалистической экономики будет и в дальнейшем неизбежно выдвигать все новые проблемы совершенствования управления народным хозяйством. Это потребует решительного преодоления отставания научных исследований в этой области и глубокой разработки научных основ организации управления общественным производством».

В управлении воздушным транспортом наблюдаются две тенденции: централизация и хозяйственная самостоятельность воздушнотранспортных 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 СССР

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 в целях улучшения руководства гражданским воздушным флотом и обеспечения дальнейшего развития гражданской авиации. На Министерство гражданской авиации СССР возложено руководство воздушным транспортом в стране.

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

Воздушный кодекс СССР определяет порядок деятельности гражданской авиации в целях охраны интересов государства, обеспечения безопасности полетов воздушных судов и удовлетворения потребностей народного хозяйства и граждан. ВК СССР подробно регламентирует права и обязанности МГА СССР к его местным органам, 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 СССР 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 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 пародист 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 отраслью, 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. Приведем один пример: согласно п. 43 постановления Министерству предоставлено право по согласованию с ЦК профсоюза вносить изменения и дополнения в перечень должностей работников предприятий Министерства, с которыми могут заключаться письменные договоры о полной материальной ответственности за недостачу материальных ценностей, принятых под ответственность работника для хранения или для других целей. В соответствии с этим пунктом 31 января 1969 г. был издан согласованный с ЦК профсоюза авиарботников приказ МГА № 60 «О дополнении перечня должностей работников предприятий, организаций и учреждений гражданской авиации, с которыми могут заключаться письменные договоры о полной материальной ответственности».

Совет Министров СССР постановлением от 25 марта 1969 г. № 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 функций, 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 летно-подъемному, 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 и др.

Помимо перечисленных выше 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 авиации, начальник ордена Ленина Высшего авиационного училища гражданской авиации, а также ряд управлений и отделов центрального аппарата МГА (управление внешних сношений, планово-экономическое управление, отдел организации труда и заработной платы и др).

В Министерстве гражданской авиации образуется коллегия в составе: Министра (председатель), начальника Политуправления гражданской авиации, 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 и др. Решения коллегии проводятся в жизнь, как правило, приказами Министра гражданской авиации. При разногласиях Министр проводит в жизнь свое решение, докладывая о возникших разногласиях Совету Министров СССР, а члены Коллегии имеют право сообщать свое мнение в Совет Министров СССР.

Для рассмотрения предложений по основным направлениям развития науки и техники в гражданской авиации, определения научно обоснованной единой технической политики в гражданской авиации создается научно-технический совет. Состав научно-технического совета 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.

Научно-технический совет работает по планам, утверждаемым коллегией Министерства гражданской авиации. Работа совета проходит в форме пленарных заседаний совета, заседаний бюро совета, а также заседаний секций. Пленарные заседания созываются не реже двух раз в год, заседания бюро и секций производятся по мере надобности. Научно-технический совет действует на основе Положения о научно-техническом Совете, утвержденного приказом Министра гражданской авиации № 273 от 29 апреля 1968 г.

Важное значение в работе МГА занимает систематическое проведение активностей работников Министерства гражданской авиации.

Идя навстречу XXIV съезду КПСС, коллегия Министерства, Политическое управление гражданской авиации и ЦК профсоюза авиаработников в январе 1971 г. впервые провели совещание командиров кораблей – передовиков производства.

В работе совещания приняли участие заместитель Председателя Совета Министров СССР Л.В. Смирнов, заведующий Отделом ЦК КПСС Н.И. Савинкин, Министр авиационной промышленности П.В. Дементьев, секретарь ВЦСПС Н.Н. Романов, генеральные авиаконструкторы академик А.Н. Туполев, Н.И. Камов. На совещании были заслушаны и обсуждены доклады Министра гражданской авиации СССР В.П. Бугаева, начальника Политуправления Г.Ф. Безбородова, начальника Главной инспекции Н.Г. Ковтюха.

Участники совещания приняли Письмо ЦК КПСС, Президиуму Верховного Совета СССР и Совету Министров СССР.

Для рассмотрения хозяйственных споров между предприятиями и организациями системы Министерства гражданской авиации 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 № 483 от 6 августа 1966 г.

Структура и численность работников центрального аппарата Министерства гражданской авиации утверждается Советом Министров СССР. Штатное расписание центрального аппарата и положения об отделах и управлениях в центральном аппарате МГА утверждаются Министром.

Отделы и управления аппарата МГА можно классифицировать, объединив их в группы по назначению в осуществлении 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: Управление летной службы; Управление движением самолетов; Управление перевозок и коммерческой эксплуатации; Управление 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 (управлениям, объединенным авиаотрядам и т. д.). 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, 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: планово-экономическое

управление, управление кадров, управление внешних сношений, юридический отдел и др.

Управления и отделы, обслуживающие центральный аппарат Министерства гражданской авиации. Назначение этих управлений и отделов – осуществлять материально-бытовое и техническое обслуживание центрального аппарата. К такого рода службам относятся хозяйственное управление, канцелярия МГА и др.

Для повышения качества руководства подчиненными организациями необходимо четкое определение компетенции управлений и отделов, их взаимодействия, с тем 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, Главной инспекцией гражданской авиации, управлениями и отделами Министерства по решению вопросов, относящихся к руководству и регламентации летной работы, подготовке и переподготовке летно-подъемного состава и другим вопросам, отнесенным к ведению УЛС.

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

Основное назначение инспекции – обеспечение законности в государственном управлении. Инспектирование – сложная форма деятельности, включающая в себя элементы надзора, контроля, проверки исполнения, консультирования и т. л. 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 Главной инспекции направлена на достижение высокой безопасности полетов и ликвидации аварийности в гражданской авиации СССР. Главная инспекция контролирует обеспечение безопасности полетов путем инспектирования и проверки состояния летной работы, эксплуатации и ремонта воздушных судов и земного оборудования для полетов на всех воздушных линиях, во всех предприятиях и организациях МГА СССР, в авиационных подразделениях других министерств, ведомств и организаций (кроме авиации ДОСААФ).

Функции Главной инспекции включают контрольно-надзорную и организационно-правовую деятельность. К контрольно-надзорным функциям относятся:

- систематическая проверка соблюдения требований Воздушного кодекса СССР, Основных правил полетов в воздушном пространстве СССР. НПП ГА, приказов и инструкций МГА СССР всеми должностными лицами предприятий и организаций МГА, а также других министерств и ведомств, имеющих в своем ведении гражданские воздушные суда;
- контроль за постановкой и качеством подготовки экипажей к полетам в различных условиях, за своевременностью проверок техники пилотирования и самолетовождения;
- проверка техники пилотирования и самолетовождения командного и летного состава, а также соответствия присвоенного ему класса и установленного минимума погоды;
- проверка состояния гражданских воздушных судов и земного оборудования для полетов и их соответствия установленным требованиям обеспечения безопасности полетов:

- контроль за соблюдением установленных правил летной и технической эксплуатации воздушных судов и земного оборудования для полетов, а также постановкой ремонта гражданских воздушных судов;
- систематическая проверка выполнения наставлений, приказов и инструкций МГА по вопросам безопасности полетов в управлениях и отделах аппарата МГА с последующим докладом Министру гражданской авиации СССР о результатах проверки;
- контроль за содержанием издаваемых инструкций по летной и технической эксплуатации гражданских воздушных судов, программ и методических указаний по специальной и летной подготовке;
- контроль за качеством обучения летных и технических кадров в учебных заведениях и подразделениях МГА и других министерств и ведомств;
- контроль за правильностью классификации и расследования летных происшествий на местах, за своевременностью и правильностью разбора, изучения причин летных происшествий и проводимых профилактических мероприятий на местах и в центральном аппарате МГА, а также в подразделениях других министерств и ведомств;
- контроль за организацией и проведением поисков гражданских воздушных судов, пропавших без вести при полетах;
- контроль за проведением ежегодных проверок знаний командно-руководящим и летным составом приказов, наставлений и инструкций МГА по вопросам безопасности полетов.

Организационно-правовая деятельность включает:

- разработку правил классификации специалистов гражданской авиации СССР и порядок допуска их к работе на гражданских воздушных судах и воздушных линиях;
- ведение реестра гражданских воздушных судов Союза ССР и выдачу документов на право их эксплуатации;
- классификацию гражданских воздушных судов;
- участие в приемке вновь открываемых воздушных линий СССР;
- участие в разработке летно-технических требований к воздушным судам, а также стандартов и норм оборудования воздушных линий;
- участие в работе комиссий по эксплуатационным испытаниям новой авиационной техники;
- разработку правил классификации летных происшествий в гражданской авиации, порядка их расследования, учета и изучения;
- изучение причин летных происшествий;
- участие в изучении и обобщении опыта работы безаварийных подразделений и экипажей и некоторые другие вопросы в соответствии с Положением о Главной инспекции.

Возложенные на Главную инспекцию функции реализуются аппаратом Главной инспекции во главе с начальником инспекции, непосредственно подчиненным Министру гражданской авиации. Начальник Главной инспекции имеет заместителей. Должность начальника Главной инспекции и его заместителей относится к номенклатуре коллегии МГА.

Структура и штаты Главной 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, устранять выявленные недостатки. Так, начальник Главной 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 до 30 руб. в соответствии со ст. 141 и 142 ВК СССР. Кроме того, начальник Главной 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 (кроме Политического управления) и отделов центрального аппарата МГА и нижестоящих начальников устные и письменные объяснения по вопросам обеспечения безопасности полетов. Представители Главной инспекции, выполняя контрольно-надзорные функции, имеют право беспрепятственно посещать летные подразделения, аэродромы, аэропорты, ремпредприятия и требовать представления материалов, устных и письменных объяснений по вопросам, подвергающимся проверке. Им предоставлено право проверять знания и отстранять временно от должностей, с последующим докладом Начальнику Главной инспекции гражданской авиации, лиц, руководящих полетами и выполняющих полеты, если их подготовка или действия угрожают безопасности полета; требовать для проверки и проверять свидетельства специалистов гражданской авиации; производить 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 Главной инспекции, данные на основании требований Воздушного кодекса СССР, Основных правил полетов, наставлений, инструкций и приказов МГА, обязательны к выполнению и могут быть отменены только Министром или начальником Главной инспекции гражданской авиации.

В составе Главной инспекции имеется Высшая квалификационная комиссия (ВКК). ВКК назначается приказом министра гражданской авиации по представлению начальника Главной инспекции. На ВКК возлагается разработка всех вопросов, связанных с присвоением классов специалистам гражданской авиации, и выдача им свидетельств; руководство классификацией специалистов гражданской авиации и контроль за деятельностью местных квалификационных комиссий (МКК). присвоение второго и первого класса пилотам и первого класса штурманам и бортинженерам на основании материалов МКК; проверка материалов, представляемых на выдачу свидетельств летно-подъемному составу, и учет свидетельств, разбор жалоб на решения МКК по присвоению классов.

Решения ВКК утверждает начальник Главной инспекции гражданской авиации. Возглавляет работу ВКК председатель, непосредственно подчиняющийся начальнику Главной инспекции.

Для повседневного контроля за безопасностью полетов в воздушнотранспортных предприятиях и аэропортах в составе управлений гражданской авиации создаются инспекции по безопасности полетов управлений, которые действуют в соответствии с Положением об инспекции по безопасности полетов территориального управления, утвержденным приказом ГУГВФ № 477 от 26 августа 1960 г. Инспекцию по безопасности полетов возглавляет начальник инспекции (старший инспектор), непосредственно подчиняющийся начальнику управления, а в специальном отношении – начальнику Главной инспекции. В состав инспекции входят старший пилот-инспектор (пилот инспектор) по безопасности полетов, старший инженер-инспектор (инженер-инспектор) по безопасности полетов.

В воздушнотранспортных предприятиях, крупных аэропортах введена должность инспектора по безопасности движения.

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

Согласно Положению общественные инспекторы по безопасности полетов избираются на общих собраниях (конференциях) летных подразделений и аэропортов гражданской авиации по рекомендации общественных организаций из числа передовых работников летно-штурманской службы, службы движения, связи и радионавигации инженерно-авиационной службы сроком на два года 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 Главной 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, эксплуатацию самолето-моторного 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 и нагрудный знак.

В системе МГА Главная инспекция 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 Главной 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 кв. местах выступают по отношению к республиканским и местным органам государственной власти и государственного управления как экстерриториальные органы. Однако отделы, управления и 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 технологического руководства, а также государственного контроля за соблюдением социалистической законности. Органы Главной инспекции в настоящее время построены по принципу двойного подчинения. Так, начальник инспекции по безопасности полетов (старший инспектор) управления гражданской авиации находится в прямом подчинении начальника управления, а в специальном отношении подчиняется начальнику Главной инспекции.

Представляется, что в настоящее время следует сохранить подчинение инспекции по горизонтали и по вертикали. Однако задача инспектирования – выполнение контрольно-надзорных функций должна оставаться главным в деятельности органов Главной инспекции. Для повышения эффективности работы инспекторского состава целесообразно так построить аппарат Главной инспекции, чтобы ее должностные лица не находились в прямом подчинении тех работников, деятельность которых они контролируют. Так, инспектирование воздушнотранспортных 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, в отношении которых он имеет право осуществлять проверку. В процессе совершенствования деятельности органов Главной инспекции желательно последовательное усиление централизации, подчиненности по вертикали аппарата Главной инспекции.

Необходимо отметить, что с развитием гражданской авиации, совершенствованием форм управления развивались и совершенствовались формы деятельности Главной инспекции. Так, в 1940 г. приказом по ГВФ № 1228 в целях скрепления единоначалия в системе ГУГВФ инспекторы по безопасности полетов были переданы в непосредственное подчинение начальников территориальных управлений². Таким образом, передача инспекторов по безопасности полетов в непосредственное подчинение начальников территориальных управлений имела главной целью укрепить единоначалие в звене территориального управления.

По окончании Великой Отечественной войны наметилась тенденция к централизации органов Главной инспекции. В 1946 г. 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 Глазной инспекции ГВФ приказом начальника ГУГВФ № 184 от 2 июля 1948 г. 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 настоящее время Главная инспекция и ее органы на местах действуют в соответствии с Положением о Главной инспекции ГВФ и Положением об инспекции по безопасности полетов территориального управления ГВФ.

УПРАВЛЕНИЕ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

Министерство гражданской авиации СССР руководит предприятиями гражданской авиации, как правило, через управления гражданской авиации. 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 типового положения об управлении гражданской авиации.

Управление гражданской авиации несет ответственность за состояние и развитие гражданской авиации на соответствующей территории. Оно руководит деятельностью подчиненных авиагрупп, объединенных авиаотрядов, летних отрядов, аэропортов и других предприятий, организаций и учреждений. На управление возложено инспектирование и государственный контроль за всей гражданской авиацией, расположенной в районе деятельности управления (кроме авиации ДОСААФ).

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 летно-подъемного 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 № 830 от 31 декабря 1965 г.

Все управления делятся на три группы в зависимости от налета приведенных часов за год на самолетах собственного парка, а также от количества и класса аэропортов, входящих в состав Управления гражданской авиации.

Отнесение управления к той или иной группе зависит от количества баллов, отражающих объем работы управления:

Группа управления (авиагруппы)	Количество баллов
I	более 120
II	от 61 до 120
III	до 60

Количество баллов определяется по следующим показателям.

Каждые 5000 приведенных часов налета за год на воздушных судах собственного парка приравнивается к 1 баллу. При определении приведенного налета часов и приведенных воздушных судов применяются следующие коэффициенты (табл. 1):

Определение приведенного количества налета часов воздушных часов гражданской авиации

Таблица 1

Полетный вес, Т		Коэффициент
самолетов	Вертолетов	
До 5		0,2
От 5 до 10	До 5	0,5
От 10 до 20	От 5 до 10	1,0
От 20 до 30	-	1,5
От 30 до 50	Более 10	2,0
От 50 до 70	-	2,5
От 70 до 100	-	3,0
Свыше 100	-	5,0

Каждый аэропорт в зависимости от класса приравнивается к определенному числу баллов:

Класс аэропорта	Количество баллов
I	16
II	8
III	3
IV	1,2
V	0,4

Управления (авиагруппы), расположенные в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, относят к группам по приведенным выше показателям, уменьшенным на 10%.

Возглавляет Управление ГА начальник, назначаемый Министром гражданской авиации и непосредственному подчиняющийся. Начальник управления имеет первого заместителя и заместителей. Распределение обязанностей между начальником и заместителями производится приказом начальника Управления ГА в

соответствии с Типовой организационной структурой управления гражданской авиации.

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 ГА несет персонально ответственность за состояние и дальнейшее развитие гражданской авиации в границах деятельности управления. Он отвечает за состояние летной работы и организации движения самолетов и вертолетов по воздушным линиям управления; безопасность и регулярность полетов; выполнение государственного плана и организацию перевозок пассажиров, багажа, грузов и почты, состояние дисциплины личного состава и соблюдение установленного порядка; воспитание подчиненных в духе беспредельной преданности Родине; укомплектованность подчиненных предприятий квалифицированными кадрами и правильную постановку обучения командного и летно-подъемного состава; состояние хозяйственной деятельности, 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 ГА утверждает Министр гражданской авиации СССР.

В управлениях гражданской авиации созданы советы управления. Совет управления является совещательным органом. Он состоит из начальника управления (председатель), заместителей начальника управления (по должности), а также других руководящих работников управления. В состав совета могут входить: начальник инспекции по безопасности полетов управления, начальник отдела кадров, начальник планово-экономического отдела, начальник отдела применения авиации в народном хозяйстве, начальник службы перевозок и коммерческой эксплуатации и др., а также руководящие работники воздушнотранспортных предприятий, входящих в состав Управления ГА. Общее число членов совета управления не должно превышать 5-9 человек. Персональный состав управления совета 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 в Управлении ГА, выполнением плана и повышением экономической эффективности производства, обеспечением безопасности полетов, укреплением дисциплины, состоянием политико-воспитательной работы, и другие вопросы по усмотрению начальника 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, одобренным коллегией МГА и утвержденным приказом Министра гражданской авиации № 42 от 16 января 1969 г.

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. Предприятиями являются управления гражданской авиации, объединенные авиаотряды, аэропорты (не входящие в состав ОАО), самостоятельные авиаотряды, объединенные авиаэскадрильи, а также заводы, СМУ, состоящие на самостоятельном балансе.

Предприятия гражданской авиации входят в единую систему Министерства гражданской авиации или непосредственно, или через управления гражданской авиацией (авиагруппы). На предприятия гражданской авиации (ОАО, ОАЭ и др.) распространяется «Положение о социалистическом государственном производственном предприятии», утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г., с особенностями, предусмотренными приказом Министра гражданской авиации СССР № 830 от 31 декабря 1965 г.

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 Положении 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 народнохозяйственным 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: а) осуществление силами коллектива своих работников производственно-хозяйственной деятельности предприятия на основе хозяйственного расчета; б) деятельность на основе государственного плана под руководством вышестоящего органа; в) наличие закрепленного в оперативном управлении (пользовании) имущества, составляющего базу экономической самостоятельности предприятия и являющегося частью единого фонда государственной социалистической собственности; г) 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.

Как уже было отмечено, на объединенные авиаотряды, объединенные авиаэскадрильи, самостоятельные авиаотряды и аэропорты распространяется Положение о предприятии с особенностями, предусмотренными приказом МГА №830 – 1965.

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 капитального ремонта, совершенствования техники и технологии производства, материально-технического снабжения и сбыта, финансов, труда и заработной платы. В силу того, что Положение составлено применительно к промышленным предприятиям, применение его к предприятиям транспорта, в частности к предприятиям гражданской авиации, имеет 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 определены приказом МГА № 830 – 1965 г. и сводятся к следующему:

1. По разделу *«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 производится с учетом требований приказа ГУ ГВФ № 400 от 1962 г. (кроме норм и амортизационных отчислений по СМП) и приказом МГА №70 – 1964 г., а излишки амортизационных средств передаются вышестоящему органу в суммах, установленных финансовым планом.

Положение (ч.3, п.16) предоставляет право временно неиспользуемые транспортные средства, принадлежащие предприятиям транспорта, сдавать в аренду с разрешения вышестоящего органа. Применение ч.3, п.16 Положения к предприятиям гражданской авиации производится в порядке, установленном приказом ГУ ГВФ №455 – 1963 г. 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 (Положение, п. 21) производится предприятиями с разрешения УМТС МГА, а самолетов, вертолетов и двигателей к ним – по распоряжению Правительства. Двигатели, снятые с эксплуатации, продаются распоряжением руководителя предприятия гражданской авиации.

2. По разделу *«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 ряде управлений аэропорты, летные отряды и авиаэскадрильи, объединенные с аэропортом, переведены на внутренний хозрасчет (приказ МГА №331 – 1970 г.).

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 (приказ МГА №47 – 1968 г.), а также типовую структуру эксплуатационных подразделений гражданской авиации (приказ МГА № 95 - 1964 г.).

Поощрение рабочих и служащих предприятий гражданской авиации в виде награждения почетной грамотой Аэрофлота производится в соответствии с п. «д», ст.

39 Дисциплинарного устава. Почетные звания присваиваются в порядке, установленном положениями о них.

3. По разделу «Права предприятия». В силу 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 №830 – 1965 г. предусматривает ряд особенностей применения п. 81 Положения. 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 для отнесения к группам по оплате труде руководящих, инженерно-технических работников и служащих утверждается МГА; перечень должностей с ненормированным рабочим днем утверждается МГА (приказ МГАН №826 – 1965 г.); 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.) определяются по показателям, утверждаемым УКС МГА.

4. По разделу «Управление предприятием». Руководители предприятий гражданской авиации назначаются с соблюдением Номенклатуры должностей, утвержденной приказом МГА №475 – 1969 г. Так, командиры ОАО 1 класса отнесены к номенклатуре коллегии МГА, командиры ОАО 2, 3 и 4 классов – к номенклатуре Министра.

После перевода предприятий гражданской авиации на новую систему планирования и экономического стимулирования по вопросам, указанным в разделе 2 (имущество и средства предприятия) и 4 (права предприятия) Положения о предприятии, они руководствуются соответствующими пунктами Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР №729 от 4 октября 1965 г. «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 №729.

Компетенция предприятия гражданской авиации складывается в соответствии с целями его деятельности. В гражданской авиации она устанавливается Типовым положением о предприятии гражданской авиации (например, Типовые положения об объединенном авиационном отряде).

Объединенный авиаотряд осуществляет перевозки пассажиров, багажа, грузов и почты и обслуживает народное хозяйство СССР специальными видами применения авиации. В частности, на ОАО возлагается, выполнение установленного для него государственного плана перевозок и применения авиации в народном хозяйстве; планирование работы подчиненных подразделений; организация летной работы в подчиненных подразделениях и направление ее на обеспечение безопасности полетов, предупреждение всяких предпосылок к летным происшествиям; обеспечение руководства движением воздушных судов в зонах аэропорта и районе диспетчерской службы; обеспечение технической исправности СМП; осуществление подбора и расстановки кадров, укрепление дисциплины и т. д.

Объединенный авиаотряд состоит из летных отрядов и аэропортов. Руководство деятельностью ОАО осуществляется на основе единоначалия командиром объединенного авиаотряда. Командир ОАО организует выполнение установленного для предприятия государственного плана перевозок и применения авиации в народном хозяйстве; обеспечивает безопасность полетов; направляет работу подчиненных подразделений; обеспечивает соблюдение государственной и трудовой дисциплины; проводит воспитательную работу среди личного состава и т. д.

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

Аппарат объединенного авиаотряда включает производственно-отраслевые и функциональные отделы и службы (служба движения, служба перевозок, финансовый отдел, отдел кадров и др.). К линейным подразделениям ОАО 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.

Предприятия гражданской авиации распределяются на классы. Класс объединенного авиаотряда определяется по высшему классу входящего в него летного отряда или аэропорта. Предусмотрено четыре класса ОАО: первый, второй, третий и четвертый (табл. 2).

Таблица 2

Определение класса летного отряда в зависимости от годового производственного налета приведенных часов

Класс летного отряда	Годовой производственный налет приведенных часов	
	на самолетах	на вертолетах
I	Свыше 110000	Свыше 80000
II	От 60000 до 110000	От 45000 до 80000
III	От 20000 до 60000	От 15000 до 45000
IV	От 8000 до 20000	От 6000 до 15000

Примечание: Часы налета на авиационно-химических работах засчитываются с коэффициентов 1,2

В летных отрядах образуются авиаэскадрильи. Основанием для создания авиаэскадрильи является величина годового налета приведенных часов (табл. 3).

Таблица 3

Рекомендуемый налет приведенных часов

Количество часов	Полетный вес самолета, т
Не менее 25000	Свыше 100
>> >> 30000	От 71 до 100
>> >> 36000	>> 51 >> 70
>> >> 15000	>> 21 >> 50
>> >> 12000	>> 11 >> 20
>> >> 5000	>> 5 >> 10
>> >> 1500	>> 5
>> >> 5000	Свыше 5
>> >> 2500	До 5

Примечание: См. п. 10 Постановления Госкомитета по вопросам труда и заработной платы от 18 апреля 1969 г.

Аэропорты распределяются на 5 классов в зависимости от количества приемов и выпусков пар приведенных самолетов (вертолетов) за год (табл.4).

Министерству гражданской авиации предоставлено право отдельные предприятия и подразделения относить на один класс ниже или выше в зависимости от технической оснащенности, достижения выработки на одного работающего, превышающей средний уровень выработки по предприятиям.

Таблица 4

Определение класса аэропорта по количеству приемов и выпусков пар приведенных самолетов (вертолетов) за год

Класс аэропорта	Количество пар приемов и выпусков за год	Количество самолетов (вертолетов)	Полетный вес, т	
			самолетов	вертолетов
I	Более 50000	Не менее 50	Свыше 25	Свыше 10
II	От 25000 до 50000	50	10	10
III	От 12000 до 25000	40	10	5
IV	От 5000 до 12000	30	10	5
V	От 900 до 5000	-	-	-

Примечание: Если процент выпущенных и принятых тяжелых самолетов (вертолетов) будет ниже, чем указано в показателях отнесения аэропортов к I, II, III, IV классам, то такие аэропорты относят соответственно на один класс ниже.

Декабрьский (1969 г.) Пленум ЦК КПСС отметил, что для решения основной задачи – повышения эффективности общественного производства – необходимо совершенствовать методы и систему управления отраслями народного хозяйства. В 1969 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление о мерах по совершенствованию и удешевлению аппарата управления.

В соответствии с решениями партии и правительства проводится перестройка управления в ряде важных отраслей народного хозяйства – химической, нефтяной и угольной промышленности.

Развертывается работа по совершенствованию и удешевлению аппарата управления в гражданской авиации. Так, в 1970 г. в ряде управлений были расформированы объединенные авиаотряды. Входящие в них аэропорты, летные отряды и авиаэскадрильи, объединенные с аэропортом, были переведены на внутренний хозрасчет и подчинены непосредственно управлениям гражданской авиации. В целях дальнейшего совершенствования управления, улучшения координации и повышения оперативности в работе, сокращения и удешевления управленческого аппарата объединены ряд управлений и отделов как в центральном аппарате МГА, так и его местных органах. Принимаются меры по повышению роли Главной инспекции гражданской авиации, усилению руководства и контроля за деятельностью предприятий гражданской авиации по организации летной работы, обеспечению безопасности полетов, повышению культуры воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и почты.