

Настоящая работа является учебным пособием по курсу "Советское воздушное право".
Предназначено для слушателей Ордена Ленина Академии гражданской авиации.

ВВЕДЕНИЕ

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

Когда мы говорим о принципах (*principium*, лат. – основа, первоначало), имеем в виду основные, исходные положения исследуемого явления. Конкретным наукам, теориям и формам деятельности присущи общие и специфические принципы. Так, деятельности органов Советского социалистического государства присущи социалистические принципы. Но они неодинаковы. Органам правосудия присущи одни принципы, органам государственного управления – другие. Можно говорить о принципах правового регулирования деятельности гражданской авиации в целом и отдельных ее сторон, например управления воздушным движением, организации летной работы и т.д.

Министерство гражданской авиации СССР и его местные органы, как часть аппарата государственного управления СССР, осуществляет деятельность в соответствии с общими принципами, присущими исполнительным и распорядительным органам государственной власти. [1]

Вместе с тем деятельности МГА присущи особенности, которые определяются своими специфическими принципами, а также своеобразием проявления общих принципов в гражданской авиации.

Принципы государственного управления в литературе освещены довольно полно. Однако принципы управления народным хозяйством и отдельными его отраслями различные авторы излагают по-разному. Это объясняется прежде всего субъективным подходом к решению проблемы. В некоторых случаях происходит смешение принципов деятельности с формами и методами ее осуществления. [2]

На основе анализа Конституции СССР и Воздушного кодекса СССР можно сделать вывод, что к числу основных принципов правового регулирования деятельности гражданской авиации относятся:

- руководящая и направляющая роль КПСС;
- полный и исключительный суверенитет СССР на его воздушное пространство;
- участие трудящихся масс в управлении;
- демократический централизм;
- равноправие национальностей;
- социалистическое планирование;
- социалистическая законность;
- инспектирование гражданской авиации.

Рассмотрим перечисленные принципы. [3]

РУКОВОДЯЩАЯ И НАПРАВЛЯЮЩАЯ РОЛЬ КПСС

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

В Уставе КПСС записано: «Партия существует для народа и служит народу. Она является высшей формой общественно-политической организации, руководящей и направляющей силой советского общества. Партия руководит великой созидательной деятельностью советского народа, придает организованный, планомерный, научно обоснованный характер его борьбе за достижение конечной цели – победы коммунизма». [4]

Руководящая роль партии юридически закреплена в ст.126 Конституции СССР. Деятельность всех Советских и общественных организаций КПСС направляет через партийные группы в этих организациях.

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

- коллективность партийного руководства - высший принцип партийного руководства;
- выработка научно обоснованной политики деятельности государственного аппарата и определение директив, руководящих указаний на определенный период (обычно соответствующих планам развития народного хозяйства);
- осуществление подбора, расстановки и воспитания руководящих кадров. Идеино-политическое воспитание всех работников государственного аппарата;

– осуществление единства политического руководства с хозяйственной деятельностью аппарата государственного управления;

– соединение политической и организаторской работы среди всех трудящихся масс;

– непосредственное и прямое участие партийных органов через постановления и совместные решения с соответствующими государственными органами в регулировании деятельности аппарата управления;

– проверка исполнения директив партии органами государственного управления. [5]

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

Под руководством партии личный состав гражданской авиации СССР реализует исторические решения XXIV съезда КПСС об ускорении развития воздушного транспорта и превращения его в массовый вид перевозок пассажиров, более широкого использования авиации в народном хозяйстве.

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

ПОЛНЫЙ И ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ СССР НА ЕГО ВОЗДУШНОЕ ПРОСТРАНСТВО

В советской юридической литературе по международному праву понятие «государственный суверенитет» определяется как присущее государству верховенство на своей территории и независимость в международных отношениях. [6] Принцип суверенитета – общепризнанный принцип международного права. Юридическое закрепление он получил в Уставе Организации Объединенных Наций. В пункте 1 ст.2 Устава ООН указывается: «Организация основана на принципе суверенного равенства всех ее членов». Советский Союз и другие социалистические страны последовательно придерживаются принципа суверенитета больших и малых государств. Что касается империалистических государств, особенно США, то для них характерно стремление подчинить малые и слабые государства своей политике, лишить их суверенитета. Эти стремления получают теоретическое «обоснование» в работах буржуазных ученых. Так, профессор факультета права и экономики Парижского университета К.А. Кольяр отказывается следовать за классической доктриной международного права, считающей суверенитет – признаком государства. Он пишет: «... как только мы признаем существование международного права, единственным субъектом которого выступают суверенные государства, мы приходим к полному абсурду. Государство уже не суверенно, если оно подчиняется праву. Но если государство не является суверенным, то суверенитет не может считаться критерием государственного образования». [7] Кольяр не учитывает, что именно признание и уважение суверенитета всех государств служит условием и основой нормального развития равноправных отношений и сотрудничества между государствами. Суверенитет государства распространяется на его территорию, в понятие которой входит принадлежащая данному государству и находящаяся под его исключительной властью часть земного пространства, состоящая из суши с ее недрами, вод и воздушного пространства над сушей и водами. [8]

Принцип Полного и исключительного суверенитета на воздушное пространство получил отражение в национальном законодательстве большинства государств мира, а также в качестве международно-правовой нормы в ряде многосторонних и двусторонних соглашений по воздушному праву. [9]

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

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

Таким образом, СССР принадлежит суверенитет на воздушное пространство, представляющее собой столб воздуха, основание которого составляет сухопутная и водная территория, находящаяся под суверенитетом СССР.

Сухопутная территория государства включает сухопутные пространства в пределах государственных границ. Частью сухопутной территории являются также принадлежащие данному

государству острова, расположенные в открытом море. В состав сухопутной территории СССР входят все земли и острова, находящиеся в пределах полярного сектора в Арктике. [10]

К водной территории относятся внутренние моря, озера, реки, каналы, некоторые заливы и бухты, пограничные, а также территориальные воды, под которыми понимается прибрежная морская полоса определенной ширины, входящая в состав территории прибрежного государства и находящаяся под его суверенитетом. Ширина территориальных вод различных государств значительно колеблется. [11]

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

Следует отметить, что попытки установить единый лимит территориальных вод, принятые на трех международных конференциях (Гаагская 1930 год, и две Женевских ООН 1958 и 1960 годы) не имели успеха из-за противоречий между государствами в этом вопросе. Ведущие империалистические государства для облегчения проникновения в другие страны пытались навязать единый трехмильный предел территориальных вод. [13]

Если границы воздушного пространства по горизонтали национальным законодательством установлены, то вопрос о границах по вертикали не решен. Не определено также понятие «воздушное пространство». [14]

Проблема высотного предела границ воздушного пространства приобрела большое практическое значение в связи с запуском искусственных спутников Земли, с началом космических полетов. В настоящее время этому вопросу уделяют внимание многие ученые различных стран. Они выдвинули десятки теорий и предложений о пределах высотной границы суверенитета государств на воздушное пространство. [15]

Очевидно, должны существовать два правовых режима, регулирующих воздушную и космическую деятельность. В науке международного космического права выявилось три подхода к решению этого вопроса: 1) так называемый пространственный, 2) функциональный и 3) комплексный (дуалистический), соединяющий элементы первого и второго. [16]

Первое направление включает различные варианты теории зон: зона, где действует полный и исключительный суверенитет на воздушное пространство, и зона свободного космического пространства. При этом высотная граница зон у различных авторов колеблется в пределах от 20-25 километров до 50 тысяч километров.

Второе направление предлагает в качестве критерия правового разграничения воздушного и космического пространства брать функциональный признак, например принцип работы двигателей летательного аппарата.

Наконец, третье направление соединяет оба подхода.

Вопрос о высотной границе суверенитета на воздушное пространство длительное время обсуждается в комитете ООН по использованию космического пространства, но согласованного мнения государствами не достигнуто, хотя необходимость решения проблемы высотной границы суверенитета на воздушное пространство назрела. [17]

Весьма сложной является проблема определения понятия «воздушное пространство». Дело в том, что в зависимости от критерия околоземное пространство с правовой точки зрения может быть разделено на различные слои (по составу воздуха, характеру распределения температур и т.д.). Верхняя граница атмосферы (геокоорона) достигает высоты около 22 тысяч километров.

Осуществление полного и исключительного суверенитета СССР на его воздушное пространство обеспечивается установленными государством правами, признаваемыми международным правом. Во-первых, границы воздушного пространства СССР охраняются войсками противовоздушной обороны (ПВО), которые при выполнении задач по охране государственной границы руководствуются действующим законодательством СССР и союзных республик, а также международными соглашениями СССР с иностранными государствами.

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

- условия и порядок выдачи разрешений на полеты иностранных воздушных судов в воздушном пространстве СССР;
- постоянные маршруты, открытие для регулярных полетов иностранных воздушных судов (международные воздушные трассы);
- аэропорты, открытые для посадок иностранных воздушных судов;
- требования к иностранным воздушным судам и их экипажам в целях обеспечения безопасности полетов;
- правила полетов иностранных воздушных судов над территорией СССР;
- условия и порядок пользования наземными средствами обеспечения полетов;

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

УЧАСТИЕ ТРУДЯЩИХСЯ В УПРАВЛЕНИИ

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

В.И. Ленин подчеркивал, что "сущность советской власти состоит в том, что постоянной и единственной основой всей государственной власти, всего государственного аппарата является массовая организация именно тех классов, которые были угнетены капитализмом"... Эти массы "... привлекаются теперь к постоянному и неременному, притом решающему, участию в демократическом управлении государством". [18] Наша партия неуклонно проводила и проводят в жизнь это указание В.И. Ленина.

Коммунистическая партия, Советское государство заботятся о том, чтобы наш аппарат управления был тесно связан с народом, чтобы трудящиеся непосредственно участвовали в управлении страной. Строительство коммунизма невозможно без широчайшего привлечения трудящихся масс к управлению Советским государством. Коммунизм возникает в результате сознательного творчества миллионных масс трудящихся. Участие граждан в государственной управлении является залогом и гарантией правильного руководства. В нашей стране народ принимает систематическое, притом решающее участие, в государственном управлении. В Программе КПСС подчеркивается, что "активное участие всех граждан в управления государством, в руководстве хозяйственным и культурным строительством, улучшении работы государственного аппарата и усилении народного контроля над его деятельностью [19] есть закономерный и объективно необходимый процесс.

Участие масс в управлении все более расширяется. Одна на центральных задач партии, указывалось в Отчетном докладе ЦК КПСС XXIV съезду партии, – все более широкое вовлечение трудящихся масс в управление производством. Нужно добиваться, чтобы каждый сознательный рабочий, как подчеркивая В.В. Ленин "...чувствовал себя не только хозяином на своем заводе, а представителем страны...". [20]

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

1. Участие в выборах органов государственной власти – в Верховные и местные Советы депутатов трудящихся.
2. Участие в работе Советов в качестве депутатов Верховных и местных Советов. В настоящее время в нашей стране работает более 2 миллионов депутатов. Вместе с ними трудится 25 миллионов активистов при Советах.
3. Работа в многочисленных и разнообразных общественных организациях (профсоюзы, комсомол, добровольные общества, органы народного контроля и т.д.). Так, профсоюзы, насчитывающие в своих рядах более 98 миллионов рабочих и служащих, активно участвуют в управлении государством и общественными делами, являясь подлинной школой управления, школой хозяйствования, школой коммунизма.
4. Участие во всенародной обсуждении важнейших общественно-политических мероприятий (проектов законов, указов Президиума Верховного Совета и т.д.).
5. Участие в работе различных коллегиальных органов, действующих при органах государственного управления (научно-технические советы при министерствах и ведомствах и др.).
6. Работа в эпизодических совещаниях отдельных отраслей народного хозяйства и культуры.
7. Участие в производственной самодеятельности (социалистическое соревнование, изобретательская и рационализаторская работа и т.д.).

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

За последнее время широкое распространение приобрели все союзные активы и совещания передовиков производства. В январе 1971 года состоялся первый всесоюзный слет командиров воздушных судов – передовиков производства. На этом слете было высказано более 300 предложений по улучшению летной работы, совершенствованию деятельности наземных служб, повышению качества обслуживания авиационной техники. Вынесенные предложения свидетельствуют об огромной творческой инициативе и активности авиарботников, об их готовности приложить максимум усилий для успешного выполнения задач, поставленных перед Аэрофлотом XXIV съездом КПСС.

В 1972 году состоялось Всесоюзное совещание передовиков производства, на котором обсуждались актуальные вопросы деятельности гражданской авиации.

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

Важной формой привлечения масс к борьбе за безопасность полетов имеют Советы командиров кораблей в предприятиях гражданской авиации.

ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ЦЕНТРАЛИЗМ

Демократический централизм – основной организационный принцип построения и деятельности советских государственных общественных организаций. Демократический централизм предполагает всемерное развитие демократических форм управления при одновременном укреплении и совершенствовании централизованного руководства народным хозяйством.

В различных государственных и общественных организациях демократический централизм проявляется в конкретных формах. В уставе КПСС записано, что руководящим принципом организационного построения партии является демократический централизм означающий: а) выборность всех руководящих органов партии снизу доверху; б) периодическую отчетность партийных органов перед своими организациями; в) строгую партийную дисциплину и подчинение меньшинства большинству; г) безусловную обязательность решений высших органов для низших.

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

Демократический централизм обеспечивает единство решений в основных вопросах управления в масштабе всей страны. Вместе с тем демократический централизм означает широкое привлечение трудящихся масс к управлению, учет местных особенностей. В.И. Ленин указывал: "Мы стоим за демократический централизм ... централизм, понятый в действительно демократическом смысле, предполагает в первый раз историей созданную возможность полного и беспрепятственного развития не только местных особенностей, но и местного почина, местной инициативы, разнообразных путей, приемов и средств движения к общей цели". [21]

Проявлением демократического централизма в построении государственного аппарата является двойное подчинение, под которым понимается определенная система взаимоотношений, когда нижестоящий орган управления действует под одновременным и непосредственным руководством соответствующего представительного органа (или органа общей компетенции) и вышестоящего органа общей (или специальной) компетенции. [22]

Демократический централизм проявляется также в сочетании коллегиальности и единоначалия.

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

Принцип демократического централизма проявляется в оптимальном для каждого данного периода сочетании централизации и оперативной самостоятельности предприятия. В связи с хозяйственной реформой принцип демократического централизма получил новое развитие.

XXIV съезд партии поставил задачу дальнейшего совершенствования организационной структуры управления, уточнения функций органов управления, повышения роли и самостоятельности министерств, усиление концентрации производства, создания объединений, устранение многоступенчатости в управлении. Выступая на XV съезде профсоюзов Л.И. Брежнев подчеркнул: "Глубокая перестройка, серьезное совершенствование нашей деятельности в хозяйстве да и в других областях, которые потребовал XXIV съезд, уже начались. Но нам еще предстоит многое искать, продумывать, испытывать". [23]

Большая работа по совершенствованию управления гражданской авиацией, повышению ее эффективности постоянно ведется в Министерстве гражданской авиации СССР.

РАВНОПРАВИЕ НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ

Советское государственное управление осуществляется на основе ленинской национальной политики. В соответствии со ст.128 Конституции СССР равноправие советских граждан независимо от их расовой и национальной принадлежности во всех областях хозяйственной, государственной, культурной и общественно-политической жизни – непреложный закон. Любая попытка ограничения прав или, наоборот, установление каких-либо преимуществ граждан в зависимости от расовой или национальной принадлежности карается законом.

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

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

Республиканские органы власти наделены определенными полномочиями по отношению к отраслевым органам союзного подчинения. Так, проекты планов министерств, разрабатываемые подведомственными предприятиями, находящимися на территории союзной республики, рассматриваются Советами министров союзных республик и предложения по ним представляют в Совет министров СССР и Госплан СССР.

Советы министров союзных республик рассматривают разработанные министерствами СССР схемы развития и размещения отрасли народного хозяйства, реорганизацию и расширение действующих предприятий, находящихся на территории данной союзной республики.

В настоящее время система местных органов МГА построена так, что на территории каждой союзной республики, кроме РСФСР, имеется управление гражданской авиации, непосредственно подчиненное министерству гражданской авиации СССР. [24] На управление гражданской авиации возлагается ответственность за состояние и развитие гражданской авиации на территории соответствующей союзной республики. Управление руководит деятельностью подчиненных воздушно-транспортных предприятий и других подразделений гражданской авиации, осуществляет инспектирование и государственный контроль за всей гражданской авиацией, расположенной на территории союзной республики (кроме авиации ОСААФ).

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

СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Советский Союз – о страна планируемой экономики. Принцип социалистического планирования означает, что развитие всего народного хозяйства осуществляется на основе единого, научно обоснованного плана. Планы разрабатывается с учетом требований объективных экономических законов и имеют своей конечной целью максимальное удовлетворение материальных и культурных потребностей советского общества. Принцип планирования закреплен в Конституции СССР. Хозяйственная жизнь СССР, говорится в ст.11 Конституции, определяется и направляется государственным народнохозяйственным планом в интересах увеличения общественного богатства, неуклонного подъема материального и культурного уровня трудящихся, укрепления независимости СССР и усиления его обороноспособности.

Народнохозяйственные планы утверждаются Высшими органами государственной власти с учетом предложений нижестоящих органов.

Сентябрьский Пленум ЦК КПСС (1965 год) поставил задачу сделать планирование действительно научным, способствующим экономии общественного труда и повышению его эффективности. Эта задача получила дальнейшее развитие в решениях XXIV съезда партии. В Резолюции XXIV съезда по отчетному докладу ЦК КПСС говорится: "Съезд признает необходимым продолжать линию на совершенствование управления народным хозяйством, на улучшение планирования. Необходимо повышать научную обоснованность и сбалансированность планов, оптимально сочетать отраслевое в территориальное планирование, обеспечивать комплексное планирование и решение

крупных народнохозяйственных проблем. Поднять ответственность кадров за выполнение государственных планов и заданий". [25]

В СССР функционирует система специальных органов государственного планирования: Государственный плановый комитет Совета Министров СССР (Госплан СССР), государственные плановые комитеты Советов Министров союзных и автономных республик, плановые комиссии местных Советов депутатов трудящихся. В министерствах и ведомствах, на предприятиях и в организациях имеются плановые управления, отделы и секторы.

Государственный план определяет и направляет деятельность транспорта. Директивами по пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР на 1971-1975 годы определена программа развития экономики СССР на пятилетие. В области воздушного транспорта директивы предусматривают рост перевозок пассажиров в 1,7 раза. На воздушных линиях внедряются новые комфортабельные скоростные и более экономичные самолеты, начинается эксплуатация сверхзвуковых пассажирских самолетов, расширяется сеть аэропортов на магистральных и местных воздушных линиях.

Планы развития гражданской авиации составляются на основе народнохозяйственного плана и подразделяются на перспективные и текущие. К перспективным относятся планы, рассчитанные на длительный период (пять лет и более), текущие планы составляются на год, квартал и месяц.

Планирование воздушных перевозок пассажиров ставит цель удовлетворить потребности населения в передвижениях. Планы разрабатываются МГА и ГосНИИ ГА по линиям союзного значения и управлениями ГА – по местным воздушным линиям. Планирование перевозок почты производится на основе заявок Министерства связи СССР.

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

В январе 1970 года Совет Министров СССР утвердил новые Основные положения о годовом и квартальном планировании перевозок грузов. В этом Положении подчеркивается, что планы перевозок грузов – это составная часть народнохозяйственного плана. Они разрабатываются на основе планов промышленного и сельскохозяйственного производства, капитального, строительства, заготовок сельскохозяйственных продуктов, материально-технического снабжения и товарооборота.

Годовые и квартальные планы перевозок грузов воздушным транспортом должны обеспечивать полное и своевременное удовлетворение потребностей страны в перевозках грузов с наименьшими транспортными затратами; рациональные транспортно-экономические связи в народном хозяйстве; экономически целесообразное распределение перевозок грузов по видам транспорта; эффективное использование технических средств; ритмичную погрузку грузов предусмотренных планом. [26]

В соответствии с постановлением Совета Министров СССР, Министр гражданской авиации СССР утвердил Правила планирования перевозок грузов воздушным транспортом. [27] На основе этих правил строится годовое и квартальное планирование. Квартальные планы разрабатываются с распределением по месяцам.

Деятельность авиации ПАНХ планируется с учетом потребностей отраслей народного хозяйства в различных видах применения авиации. [28]

Планирование народного хозяйства в нашей стране предполагает необходимость планирования деятельности органов государственного управления в других областях: социальной, культурной, правовой и т.д. Так, в настоящее время в управлениях гражданской авиации разработаны пятилетние планы социального развития предприятий гражданской авиации. Планирование народного хозяйства и других видов деятельности является условием успехов комплексного развития предприятий и организаций, повышения производительности труда, эффективности производства, культуры управления, обороноспособности страны.

СОЦИАЛИСТИЧЕСКАЯ ЗАКОННОСТЬ

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

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

Наша партия всегда уделяла большое внимание вопросам укрепления социалистической законности. На XX-XXIV съездах проблемам законности, причинам ее нарушений и путям ее всемерного укрепления уделялось много внимания. В Отчетном докладе ЦК КПСС XXIV съезду партии подчеркивалось, что Центральный Комитет, Советское правительство продолжали осуществлять меры по укреплению законности и правопорядка, воспитанию граждан в духе соблюдения законов и правил социалистического общежития. "Уважение к праву, к закону должно стать личным убеждением каждого человека. Это тем более относится к деятельности должностных лиц. Любые попытки отступления от закона или обхода его, чем бы они ни мотивировались, терпимы быть не могут. Не могут быть терпимы и нарушения прав личности, ущемление достоинства граждан. Для нас, коммунистов, сторонников самых гуманных идеалов, это – дело принципа". [29] Укрепление законности – общегосударственная, общепартийная задача. Для гражданской авиации она имеет особую значимость. Во-первых, нарушение законов на воздушном транспорте создает угрозу для жизни пассажиров, своевременной и аккуратной доставки грузов народному хозяйству, сохранения доверенной гражданской авиации социалистической собственности, для обороноспособности страны. Во-вторых, вся деятельность гражданской авиации строго регламентирована основанными на законе наставлениями, руководствами, правилами, приказами и инструкциями МГА. В-третьих, возложенные на гражданскую авиацию функции выполняются в результате согласованных действий различных подразделений и служб, что требует четкого распределения обязанностей, ответственности каждого звена, каждого работника.

Соблюдение социалистической законности – важнейший элемент дисциплины труда в гражданской авиации. Дисциплина труда, записано в Дисциплинарном уставе, состоит в строгом соблюдении всеми работниками порядка и правил, установленных законами, постановлениями и распоряжениями правительства СССР, приказами, наставлениями и инструкциями министерства гражданской авиации СССР, в беспрекословном, точном и своевременном выполнении приказов и распоряжений своих начальников. В Дисциплинарном уставе подчеркнуто неразрывное единство законности и дисциплины труда в гражданской авиации.

Успешное решение проблемы законности в гражданской авиации требует научного подхода. Он должен охватывать все основные стороны деятельности летных и командных кадров, связанных с соблюдением воздушного законодательства. Реализация этих мер должна способствовать предупреждению и искоренению летных происшествий и предпосылок к ним, связанных с правонарушениями.

Необходимо решить по крайней мере четыре кардинальные проблемы: совершенствование воздушного законодательства; глубокое знание работниками гражданской авиации нормативов актов; высокая правовая культура летных и командных кадров гражданской авиации; создание аффективной системы гарантий исполнения летных законов. Эти проблемы находятся во взаимодействии и образуют злостное единство, поэтому они могут рассматриваться как определенная система.

Рассмотрим кратко наиболее общие вопросы каждой из поставленных проблем.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ВОЗДУШНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

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

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

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

Знание нормативных актов. Глубокое знание воздушного законодательства – юридическая обязанность летного состава, командно-летных кадров и других работников гражданской авиации. Воздушный кодекс СССР, определяя требования к экипажам воздушных судов, подчеркивает, что "лица, входящие в состав экипажа воздушного судна, должны в соответствии с занимаемой должностью знать Воздушный кодекс СССР, основные правила полетов в воздушном пространстве СССР и другие правила, наставления и инструкции, регламентирующие их работу". [30]

Партией и правительством за последнее время принят ряд важных постановлений, направленных на улучшение правовой работы в народном хозяйстве, на пропаганду правовых знаний. 23 декабря 1970 года ЦК КПСС к Совет Министров СССР приняли Постановление, в котором разработаны конкретные меры, направленные на совершенствование правовой работы. [31] В соответствии с

этим постановлением Министерство гражданской авиации разработало систему мероприятий по повышению качества правовой работы в гражданской авиации. В приказе МГА №180 от 12 апреля 1971 г. "Об улучшении правовой работы" определены задачи по обеспечению строгого соблюдения социалистической законности, министр потребовал улучшить организацию правовой работы в Министерстве, организовать работу по пропаганде советского права, шире использовать правовые средства для успешного решения задач по повышению безопасности полетов.

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

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

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

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

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

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

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

Применяются разные виды гарантий: трудовых прав работников гражданской авиации, защита интересов пассажиров и грузовладельцев, материально-технического снабжения, летной деятельности и т.д.

Важное значение в соблюдении гарантий летных законов имеет деятельность Главной инспекции гражданской авиации и ее местных органов.

ИНСПЕКТИРОВАНИЕ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ СССР

Соблюдение летных законов обеспечивается системой организационно-правовых мер. К ним, в частности, относится контроль за соблюдением и точным исполнением законов. [32] Контроль ведется в различных формах. Он может быть общим и специализированным.

Общий контроль осуществляют органы, правомочные проверять подчиненные им организации по всем вопросам их компетенции. Так, Совет Министров СССР осуществляет общий контроль за деятельностью министерств.

Специализированный контроль означает проверку деятельности других органов только по определенным, специальным вопросам. Например, контроль со стороны различных государственных инспекций.

По органам различается государственный, внутриведомственный и общественный контроль. Государственный контроль осуществляют Советы депутатов трудящихся, Государственные инспекции, органы народного контроля. Внутриведомственный контроль производят органы отраслевого управления и их функциональные подразделения. Общественный контроль реализуют первичные парторганизации, профсоюзы, группы и посты народного контроля и др.

Контроль и надзор за соблюдением нормативных актов осуществляется органами суда и прокуратуры, а также Государственным и ведомственным арбитражем.

Административный контроль за законностью в отдельных отраслях народного хозяйства, социально-культурной и административно-политической жизни осуществляется государственными

инспекциями, которым дано право давать обязательные предписания для ликвидации нарушений закона и предупреждения причин, их порождающих. [33]

Воздушный кодекс СССР возложил на Министерство гражданской авиации СССР инспектирование всей гражданской авиации независимо от ведомственной подчиненности (ст.7 ВК СССР). Для этой цели была образована Главная инспекция гражданской авиации. Главная инспекция и ее местные органы действуют в соответствии с Положением о Главной инспекции и инспекции по безопасности полетов Управления гражданской авиации, утвержденной приказом МГА №390 от 23 июля 1971 года.

Деятельность Главной инспекции направлена на достижение высокой безопасности полетов и ликвидацию аварийности в гражданской авиации СССР. Главная инспекция и ее местные органы назначены контролировать выполнение требований Воздушного кодекса СССР, основных правил полетов в воздушном пространстве СССР, наставлений, инструкций и распоряжений Министерства гражданской авиации по вопросам безопасности полетов во всех ведомствах, эксплуатирующих гражданские воздушные суда.

Центральное место в деятельности Главной инспекции занимает контрольно-надзорная функция. Главная инспекция и ее местные органы контролируют управления гражданской авиации и их предприятия, учебные заведения, а также организации других ведомств, имеющих в своем распоряжении гражданские воздушные суда. На Главную инспекцию возлагается контроль за:

деятельностью всех служб предприятий, учреждений и организаций гражданской авиации по обеспечению безопасности полетов;

соблюдением должностными лицами требований руководящих документов, регламентирующих организацию, обеспечение, полетов и их безопасность;

организацией и проведением полетов и управлением воздушным движением на внутренних и международных трассах;

обеспечением безопасности полетов в летных учебных заведениях и при использовании в народном хозяйстве;

совладением правил технической эксплуатации авиатехники и грамотным обслуживанием этой техники со стороны ИТС;

проверкой аэродромов, наземного оборудования, аэродромной техники и их соответствие установленным требованиям по обеспечению безопасности полетов;

контроль за:

соблюдением установленного порядка, организованности и состоянием дисциплины на предприятиях, в учреждениях, организациях и учебных заведениях гражданской авиации;

проведением эксплуатационных испытаний и правильностью ввода в эксплуатацию новой авиационной техники;

соответствием вновь открываемых внутренних и международных воздушных трасс требованиям безопасности полетов;

методикой и качеством летного обучения курсантов и летного состава в учебных заведениях и на предприятиях гражданской авиации;

организацией работы поисково-спасательных служб в управлениях гражданской авиации.

Контрольно-надзорные функции инспекций по безопасности полетов управлений ГА включают контроль за:

соблюдением на воздушных трассах, аэродромах, в аэропортах, летных подразделениях и на летно-испытательных станциях рем-предприятий ГА, расположенных на территориях управления ВК СССР, ОПП, наставлений, приказов и инструкций МГА, регламентирующих летную работу;

организацией полетов и управлением воздушным движением на предприятиях и в подразделениях управления ГА;

соблюдением установленного порядка ввода в строй летно-подъемного, диспетчерского и инженерно-технического состава и допуска его к полетам и работе по специальности;

проверкой техники пилотирования и самолетовождения командно-летного и летного состава, качества подготовки к полетам; проверка на воздушных судах наличия и годности судовых документов и полетной документации, а у экипажа – требуемых летных документов;

проверкой состояния самолетов, вертолетов, аэродромов, наземного оборудования и их соответствие установленным требованиям МГА;

правильностью расследования и классификации летных происшествий и предпосылок к ним, проведенных комиссиями управления;

своевременностью и объективностью донесений о летных происшествиях и предпосылках к ним, правильности оформления материалов расследования, соблюдения установленных сроков;

подготовкой и эксплуатацией аэродромов, предназначенных для полетов по минимумам I, II, и III категорий.

Наконец, на старших инспекторов по безопасности движения ОАО возложены следующие контрольно-надзорные функции:

контроль за обеспечением безопасности полетов всеми службами основного и приписных аэропортов;
проверка мероприятий МГА, управления и ОАО по повышению безопасности полетов в подразделениях отряда;
контроль своевременности и правильности разбора и изучения причин летных происшествий и предпосылок к ним, своевременности и эффективности проводимых профилактических мероприятий по предупреждению летных происшествий;
проверка предполетной подготовки экипажей в аэропортах ОАО (независимо от подчиненности экипажей);
контроль за работой экипажей авиации ПАНХ;
проверка на воздушных судах наличия к годности судовых документов и полетной документации, а у экипажей – положенных личных документов;
контроль за наземным передвижением воздушных судов, автотранспорта и людей в аэропортах;
контроль организации охраны самолетов на аэродромах;
проверка состояния метеорологического обеспечения полетов в аэропортах ОАО;
контроль проведения предполетного медицинского обследования летного состава.

Положение четко разграничивает компетенции Главной инспекции, инспекций по безопасности полетов управлений ГА и старших инспекторов по безопасности движения ОАО.

Помимо контрольно-надзорной функции на Главную инспекцию, инспекции по безопасности полетов управлений ГА, а также на старших инспекторов по безопасности движения ОАО возложены организационно-правовые функции; разработка Положения о классификации летно-подъемного состава; ведение государственного реестра гражданских воздушных судов; руководство инспекциями по безопасности полетов и другие вопросы в соответствии с Положением о Главной инспекции.

Функции контроля осуществляются аппаратом Главной инспекции, возглавляемым заместителем министра – начальником Главной инспекции ГА.

Начальник Главной инспекций ГА имеет заместителя и помощника. Главная инспекция состоит из отделов по направлениям работы, высшей квалификационной комиссии (ВКК) и группы ведения государственного реестра гражданских воздушных судов СССР. Инспекцию по безопасности полетов управления ГА возглавляет начальник инспекции (старший пилот-инспектор), который непосредственно подчинен начальнику управления, а в специальных вопросах – начальнику Главной инспекции. Старший инспектор по безопасности движения ОАО непосредственно подчинен командиру ОАО, а в специальном отношении – начальнику инспекции (старшему пилоту-инспектору по безопасности полетов управления).

Структура Главной инспекции и типовые штаты инспекций по безопасности полетов утверждаются Министром гражданской авиации. [34]

Должностные лица инспекции наделены широкими полномочиями, дающими им возможность оперативно и эффективно воздействовать на нарушителей летных законов, устранять недостатки. Все указания представителей Главной инспекции, данные на основании ВК СССР, ОПП, наставлений, инструкций и приказов МГА, обязательны к выполнению.

Для широкого привлечения общественности предприятий гражданской авиации к активному участию в обеспечении безопасности полетов, укреплению дисциплины и оказанию помощи руководителям подразделений введен институт общественных инспекторов по безопасности полетов. Свою деятельность общественные инспекторы осуществляют на основе ВК СССР, ОПП и других документов, регламентирующих летную работу в гражданской авиации, а также на основе Положения об общественных инспекторах по безопасности полетов на предприятиях гражданской авиации и Положения о нагрудном знаке общественного инспектора (Приказ МГА №431 от 5 июля 1967 г.). [35]

Общественные инспекторы по безопасности полетов оказывают значительную помощь командирам, партийным и общественным организациям в обеспечении безопасности полетов.

ССЫЛКИ

[1]. Административное право. М., Изд-во "Юридическая литература". 1970, стр. 49-68; Г.И. Петров. Советское административное право. Часть общая, Изд-во Ленинградского университета, 1970, стр. 12-26.

[2]. К формам управленческой деятельности относятся организационно-правовые действия аппарата в целях осуществления поставленных перед ним задач. Формы управленческой деятельности могут быть правовые (издание актов управления и совершение других юридических значимых действий) и неправовые (проведение организационно-технических и материально-технических мероприятий).

Под методами государственного управления понимаются способы действий участников управленческих отношений в целях обеспечения успешного выполнения поставленных задач. В

- руководстве народным хозяйством применяются административные и экономические методы, в государственном управлении - убеждение и принуждение.
- Подробнее см. Административное право. М., 1970, стр. 167-177; Г.И. Петров. Административное право. Часть общая. 1970, стр.174-189.
- [3]. Большинство перечисленных принципов относится к принципам государственного управления и подробно освещено в литературе по советскому административному праву. См. Административное право. М., 1970, стр. 49-68.
- [4]. Устав Коммунистической партии Советского Союза, Л., Политиздат, 1971, стр.4.
- [5]. Ю.В. Шабанов. Ленинские принципы работы государственного аппарата. Минск, "Высшая школа", 1971, стр. 37-38.
- [6]. Н.А. Ушаков. Суверенитет в современном международном праве. М., 1963; Курс международного права, т. III, "Наука", 1967.
- [7]. К. Кольяр. Международные организации и учреждения. М., Изд-во "Прогресс", 1972, стр. 43-44.
- [8]. Международное право. Т. III, стр. 115.
- [9]. В ст. I Чикагской Конвенции записано: "Договаривающиеся страны признают, что каждое государство имеет полный и исключительный суверенитет над воздушным пространством над своей территорией".
- [10]. Границы полярного сектора СССР в Арктике определены Постановлением ЦИК и СНК СССР от 15 апреля 1926 г. (СЗ СССР, 1926, №32 ст.203).
- [11]. В настоящее время ширина территориальных вод определяется национальным законодательством. Большинство капиталистических стран и некоторые социалистические страны: ГДР, Польша, Англия, Франция, Бельгия, США и др.) имеют ширину территориальных вод в 3 морские мили, Норвегия, Швеция, Финляндия, Исландия - 4, Камбоджа - 5, Италия, Испания, Турция, Уругвай, Ливан, Колумбия и др. - 6, Мексика - 9, Югославия - 10, Болгария, ДРВ, Алжир, Бирма, Индия, Пакистан и др. - 12, Камерун - 18, Чили - 50, Гвинея - 130, Аргентина, Коста-Рика, Панама, Перу, Сальвадор - 200 морских миль.
- [12]. Ведомости Верховного Совета СССР. 1960, №34, ст.324.
- [13]. А.Л. Колодкин. Правовой режим территориальных вод и открытого моря. М., "Морской транспорт", 1962, стр. 7-21.
- [14]. Определение понятия "воздушное пространство" в национальных законодательствах как воздушное пространство над сухопутной и водной территориями государства мало что дает для выяснения понятия по существу.
- [15]. А.Н. Вережагин. Международное воздушное право. М., Изд-во "Международные отношения", 1966, стр. 30-39; Г.П. Жуков. Космическое право. М., Изд-во "Международные отношения", 1966, стр. 271-293; Тенденции развития космического права. "Наука", 1971, стр. 95-125.
- [16]. Тенденции развития космического права, стр.112.
- [17]. В качестве высотной границы предлагается так называемая линия Кармана (около 83 километров над уровнем моря) - минимальная высота, на которой могут двигаться по орбите искусственные спутники Земли.
- [18]. В.И. Ленин. Полн. собр. соч., т.37, стр. 500.
- [19]. Программа КПСС. М., Политиздат, 1969, стр. 101.
- [20]. В.И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 36, стр. 369.
- [21]. В.И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 36, стр. 151-152.
- [22]. В.Г. Вишняков. Двойное подчинение органов управления народным хозяйством. М., Изд-во "Юридическая литература", 1967, стр. 25.
- [23]. Л.И. Брежнев. Решения XXIV съезда КПСС - боевая программа деятельности советских профсоюзов. Политиздат, 1972, стр. 6.
- [24]. Территориальные границы деятельности управлений отражены в наименованиях этих управлений: Украинское управление гражданской авиации, Белорусское, Латвийское, Грузинское, Узбекское и т.д. На территории РСФСР имеется более десяти управлений: Московское, Якутское, Северное и т.д.
- [25]. Материалы XXIV съезда КПСС. Политиздат, 1971, стр. 202.
- [26]. "Известия" от 11 февраля 1970 г.
- [27]. Приложение 2 к приказу МГА №306 от 27 мая 1970 г.
- [28]. Подробнее о планировании воздушных перевозок и работ по применению авиации в народном хозяйстве см. И.Е. Борисов, А.Д. Кожевников, Т.А. Огнева. Экономика гражданской авиации, ч.1, Л., 1971, стр. 67-95.
- [29]. Материалы XXIV съезда КПСС, стр. 81.
- [30]. ВК СССР, ст.20.
- [31]. СП СССР, 1971, №1, ст.1.
- [32]. Под контролем понимается такая форма обеспечения законов, которая позволяет активно вмешиваться в сферу управления путем дачи обязательных к исполнению указаний о путях,

способах и сроках устранения нарушений закона и обстоятельств, способствующих этим нарушениям. Административное право. М., 1970, стр. 228-259.

[33]. В СССР действует значительное число различных инспекций: Главная инспекция гражданской авиации и инспекции по безопасности полетов управлений ГА, Государственные автомобильные инспекции, Государственные инспекции горного надзора, Государственные инспекции лесоохраны, Государственные санитарные инспекции и т.д. Л.А. Здир. Государственные инспекции в СССР, Госгориздат, 1960.

[34]. Приказ МГА №123 от 17 марта 1971 г.

[35]. О главной инспекции ГА. См. М.М. Волков. Управление в области гражданской авиации. Л., 1971, стр. 35-43.