

СОБЛЮДЕНИЕ ЛЕТНЫХ ЗАКОНОВ – ОСНОВА БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ*

М.М. ВОЛКОВ

Для гражданской авиации задача укрепления законности и упрочнения правопорядка имеет особую значимость. Во-первых, нарушение летных законов на воздушном транспорте создает угрозу для жизни людей, приводит к несвоевременной и неаккуратной доставке грузов народному хозяйству.

Во-вторых, вся деятельность гражданской авиации строго регламентирована основанными законе наставлениями, руководствами, правилами, приказами и инструкциями МГА.

В-третьих, выполнение возложенных на гражданскую авиацию функций осуществляется в результате согласованных действий большого числа различных подразделений и служб, что требует четкого определения обязанностей, прав и ответственности каждого звена, каждого работника.

Соблюдение законности является важнейшим элементом дисциплины труда в гражданской авиации.

Практика показывает, что правонарушения являются одной из основных причин летных происшествий.

Ликвидация правонарушений в работе летного и диспетчерского состава службы движения представляет весьма важную и сложную задачу. Её решение включает систему мер, направленных на выявление и устранение причин правонарушений и их профилактику.

Однако современное состояние вопросов соблюдения летных законов говорит о том, что существенным недостатком исследований остаётся отсутствие комплексного, системного подхода к проблеме.

Практика подтверждает, что для успешного решения задач, связанных с обеспечением строгого и неуклонного соблюдения летных законов, необходимо рассмотреть, по крайней мере следующие вопросы: 1) совершенствование летного законодательства; 2) глубокое знание работниками гражданской авиации действующего воздушного законодательства; 3) высокую правовую культуру летных и командных кадров; 4) эффективную систему гарантий исполнения летных законов.

Перечисленные вопросы находятся во взаимодействии и образуют нечто целое, поэтому могут рассматриваться, как определенная система, каждый элемент которой состоит из элементов, составляющих подсистему более низкого порядка и т.д. И, наоборот, указанная, система может быть частью системы более высокого порядка. Рассмотрим наиболее общие вопросы каждой из поставленных проблем.

Совершенствование летного законодательства

Четко отработанное законодательство имеет огромное значение для правильного развития общества. В последние годы были разработаны и приняты законы, регулирующие важные стороны общественных отношений и затрагивающие по существу интересы всех людей. «Работу по совершенствованию советского законодательства надо продолжать, чтобы оно не отставало от жизни, чтобы наши законы, оставаясь прочными, стабильными, правильно отражали происходящие в обществе процессы».

* Данная статья была ранее опубликована в сборнике: Труды. Проблемы летной эксплуатации. Выпуск 50/Академия ГА., Л. 1972 с.3-16. Переработана автором в соответствии с современными реалиями.

Высокое качество летного законодательства – одно из условий его точного и правильного применения. Работа по совершенствованию летных законов должна вестись непрерывно с тем, чтобы они отражали уровень развития авиационной техники, задачи, стоящие перед гражданской авиацией.

Правотворчество – одна из правовых форм государственного руководства деятельностью гражданской авиации. Оно состоит в установлении правовых норм. Процесс правотворчества в общем виде включает: подготовку проекта правотворческого решения (наставления, руководства, правил, приказа или инструкции МГА); обсуждение проекта нормативного акта; вынесение проекта на рассмотрение компетентного государственной власти или государственного управления; принятие решения об утверждении нормативного акта; обнародование правотворческого решения.

Однако правотворческая деятельность МГА не может быть ограничена только принятием отдельных нормативных актов. Она включает также создание и совершенствование всей системы воздушного законодательства (в частности его систематизацию), внесение дополнений и изменений в ранее принятые правовые акты. В процессе правотворческой деятельности важное место занимают вопросы законодательной техники, исследования эффективности воздушноправовых норм, унификации и дифференциации летного законодательства и т.д.

В результате правотворчества, с одной стороны, повышается качество принимаемых летных законов (наставлений, правил и т.д.), а с другой – происходит упорядочение действующего воздушного законодательства, устраняются противоречия в летных законах, резко сокращается число нормативных актов, регулирующих однородные вопросы, отменяются устаревшие акты.

Деятельность органов МГА и должностных лиц по совершенствованию летных законов будет успешной лишь в том случае, когда будут точно определены предмет и система воздушного законодательства. Эта задача имеет большое практическое значение, ибо без ее решения нельзя добиться четкой реализации всех предписаний летных законов, обеспечить, гарантировать их исполнение. Без этого также невозможна работа по совершенствованию и унификации воздушного законодательства.

Советское воздушное право – это система правовых норм, устанавливающих порядок использования воздушного пространства СССР определяющих деятельность гражданской авиации в целях охраны интересов Советского государства, обеспечения безопасности полетов и удовлетворения потребностей народного хозяйства СССР и граждан в воздушных передвижениях.

Порядок использования воздушного пространства и деятельности гражданской авиации регламентирован в нормативных актах (правовых нормах). Эти нормы представляют собой определенную систему и органически связаны друг с другом, а также с нормами других отраслей советского социалистического права и международного права.

Система воздушного права призвана, с одной стороны, объединить однородные правовые нормы в группы, а с другой – провести их дифференциацию. В результате объединения норм воздушного права в группы создаются практические удобства для реализации тех или иных групп отношений, совершенствования правовых норм в той или иной сфере деятельности гражданской авиации. Дифференциация воздушноправовых норм позволяет выделить нормативный материал, касающийся отдельных направлений деятельности органов гражданской авиации и должностных лиц.

Система воздушного права тесно связана с решением научных и учебных проблем; оказывает решающее влияние на преподавание воздушного законодательства на разных уровнях подготовки летных кадров.

По содержанию нормы воздушного права делятся на две большие группы: нормы, составляющие общую часть воздушного права, и нормы, составляющие специальную часть воздушного права. Такое разграничение воздушноправовых норм зависит от того, какие вопросы деятельности гражданской авиации они регулируют. Общая часть включает нормы,

относящиеся к деятельности гражданской авиации в целом. Часть специальная содержит нормы, регулирующие специальные вопросы.

Система советского воздушного права может быть представлена в следующем виде.

Часть 1. Общая

- 1.1. Цели и пределы действия воздушного права.
- 1.2. Система органов управления гражданской авиацией.
- 1.3. Порядок прохождения государственной службы в гражданской авиации.
- 1.4. Порядок издания и реализации нормативных актов, регулирующих деятельность гражданской авиации.
- 1.5. Принципы деятельности органов гражданской авиации.
- 1.6. Участие СССР и предприятий гражданской авиации в деятельности международных организаций гражданской авиации.

Часть 2. Специальная

- 2.1. Гражданские воздушные суда.
- 2.2. Экипаж воздушных судов.
- 2.3. Аэродромы и аэропорты.
- 2.4. Полеты в воздушном пространстве СССР.
- 2.5. Международные полеты.
- 2.6. Воздушные перевозки пассажиров, багажа, грузов и почты .
- 2.7. Международные воздушные перевозки пассажиров, багажа и груза.
- 2.8. Применение авиации в народном хозяйстве (ПАНХ).
- 2.9. Штрафы, налагаемые в административном порядке Министерством гражданской авиации.

Предлагаемая система воздушного права является обобщенной, охватывает основные вопросы деятельности гражданской авиации по выполнению возложенных на нее задач. Система воздушного права отражает систему Воздушного кодекса СССР.

Знание летных законов

Глубокое знание воздушного законодательства является Юридической обязанностью летного состава, командно-летных кадров и работников гражданской авиации. Реализация данной задачи, потребует решения комплекса вопросов.

Первую группу составляют вопросы воздушноправовой подготовки летных и командных кадров через систему учебных заведений ГА. Изучение воздушного законодательства должно начинаться в летных училищах, где целесообразно ввести учебную дисциплину «Основы воздушного права».

В высших и средних учебных заведениях ГА следует ввести преподавание основ воздушного законодательства применительно к специфике обучения. Назначение этого курса углубить знания законодательства, регламентирующего летную работу. Особое место здесь должны занимать вопросы комментирования действующего воздушного законодательства, изучение дополнений и изменений в нем, анализ практики применения летных законов в подразделениях гражданской авиации, а также правонарушений и мероприятий по их искоренению и предупреждению.

На курсах руководящего командно-летного состава должно изучаться советское воздушное право с тем, чтобы углубить знания начальствующего состава в области воздушного законодательства, изучить и обобщить опыт его применения на практике. Тематика и объем курса должны определяться требованиями к уровню знаний руководителей того или иного звена управления предприятиями и подразделениями гражданской авиации. Особенно должна быть усилена правовая подготовка тех должностных лиц, на которых

непосредственно возложено наблюдение за исполнением летных законов, пресечение правонарушений летным и диспетчерским составом.

Вторая группа охватывает вопросы организации изучения текущего летного законодательства непосредственно в летных подразделениях по мере их введения в действие. Основная работа должна вестись в летных отрядах и эскадрильях (звеньях). Большого внимания здесь заслуживает продуманная система форм и методов изучения летных законов, подбора лиц, привлекаемых для проведения занятий. Успешное решение этого вопроса может быть только результатом общих усилий специалистов в области методики летного обучения, авиационной педагогики и воздушного права.

Наконец, *третью группу* составляют вопросы систематической пропаганды воздушного права, трудового законодательства, законодательства о дисциплинарной ответственности и др. а также организации консультаций работников гражданской авиации по правовым вопросам.

Работа по организации изучения и пропаганды летных законов ставит ряд вопросов, требующих решения. Во-первых, необходимы кадры преподавателей и пропагандистов в области воздушного законодательства. Таких кадров у нас пока еще недостаточно. Встает вопрос о создании системы подготовки преподавателей для высших и средних учебных заведений ГА. Во-вторых, необходимо отработать программы по воздушному праву (воздушному законодательству) применительно к различным уровням подготовки и переподготовки летных и командно-летных кадров. В-третьих, следует шире приступить к изданию учебной и учебно-методической литературы по воздушному праву, регулированию труда в гражданской авиации.

Правовая культура

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

Цель правовой культуры – добиться того, чтобы точное соблюдение воздушного законодательства стало внутренней потребностью каждого авиарботника. Правовая культура создает благоприятные условия для правильного функционирования всего аппарата управления.

Внедрение правовой культуры – процесс сложный и длительный. Он включает диалектически связанные между собой элементы обучения и воспитания. Чтобы повысить правовую культуру, необходимо постоянно обучать кадры гражданской авиации советскому праву, воздушному законодательству. Большое воспитательное значение имеет пример руководителя в строгом исполнении требований воздушного законодательства, в глубоком уважении к закону. Любой руководитель, какой бы пост он ни занимал, должен иметь моральное право сказать: «Соблюдай летные законы, как это делаю я». Правовая культура среди летного состава – основной элемент летной культуры.

Проявление правовой культуры в умении правильно строить отношения между руководителем и подчиненными. Эти отношения должны быть тактичными. Руководитель обязан уметь выслушать подчиненного, соблюдать правила вежливости, любезности и обходительности, быть справедливым, но в то же время он должен быть принципиальным и решительным в борьбе с нарушителями дисциплины, проявлять нетерпимость к нарушителям летных законов. Следует также глубоко понимать проблему личных отношений в коллективе. Нельзя игнорировать объективные законы психической деятельности человека. Надо уметь разобраться в психологии поведения как отдельного работника, так и в группах, образующихся в конкретных условиях работы (экипаж, эскадрилья, летный отряд, диспетчерская служба и т.д.).

Правовая культура в значительной степени предопределяется общим культурным уровнем работников, проявляется во многих признаках стиле работы аппарата, его организационной структуре и т.д. Правовая культура включает не только наличие у работника специальных знаний (в том числе правовых), но и глубокое знание политики партии, умение претворить ее в жизнь, высокие нравственные качества. Поэтому представляется неполным определение правовой культуры как наличие знаний закона и непримиримость к его нарушениям. Определение должно включать также воспитание глубокого уважения к закону, когда его точное соблюдение становится внутренней потребностью работника.

Изучение причин нарушений воздушного законодательства показывает, что значительное число их происходит из-за низкой правовой культуры: незнания закона, стремления обойти закон. Некоторые делят нарушения закона на серьезные и малозначительные, полагая, что небольшие нарушения правовых норм опасности не представляют. Иногда нарушители летных законов прикрываются ссылками на целесообразность, интересы дела и т.д. Только низкой правовой культурой можно объяснить игнорирование некоторыми руководящими работниками установленного законом порядка применения закона. В ряде случаев у нас не уделяется должного внимания процессуальной стороне дела, нарушается порядок наложения дисциплинарных взысканий по Дисциплинарному уставу, недооценивается право жалобы.

Вопросы правовой культуры в летной работе требуют глубокого изучения, анализа и выработки рекомендаций. Только учет этической стороны служебной дисциплины дает возможность поддержать атмосферу товарищеского сотрудничества, коллективизма, доброжелательности и принципиальности. Известно, какое большое влияние на летный состав оказывает психологический «микроклимат» в отряде, эскадрилье, экипаже.

Правовая культура проявляется также в умении сослаться на закон в процессе управления, точно пользоваться терминологией (в том числе юридической), правильно оформлять документы.

Гарантий соблюдения летных законов

Строгое и неуклонное соблюдение воздушного законодательства требует создания системы гарантий законности, которая делала бы невозможным малейшее нарушение летных законов, а всякое нарушение правовых норм влекло бы немедленное обнаружение правонарушений, принятие эффективных мер по восстановлению законности, наказанию виновных, созданию условий по предупреждению нарушений закона в будущем.

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.

В правовой литературе гарантиям законности уделяется значительное внимание.

Гарантии законности можно классифицировать по общим признакам сходства и различия. В настоящее время нет единой системы классификации гарантий соблюдения законности. Различные авторы выдвигают разные классификационные признаки, разные способы классификации гарантий. Так, по видам гарантии подразделяются экономические, политические, юридические, идеологические.

По сфере применения – на общие, характерные для всех органов государства, должностных лиц и граждан; в сфере государственного управления – те, которые обеспечивают законность в деятельности исполнительных и распорядительных органов государственной власти; отраслевые – обеспечивающие законность в конкретной отрасли народного хозяйства (например, в гражданской авиации).

Рассматривая вопрос о гарантиях соблюдения законности в гражданской авиации, необходимо прежде всего определить, в какой области деятельности ГА нас интересует проблема соблюдения законов. Дело в том, что применяются разные виды гарантий обеспечения трудовых прав работников гражданской авиации, защиты интересов пассажиров и грузовладельцев, материально-технического снабжения, летной деятельности и т.д.

В гражданской авиации действует четкая система воздушного законодательства, определяющего правила полетов, управление воздушным движением. Соблюдение летных законов обеспечивается системой общих и отраслевых гарантий. Анализ этих гарантий и их совершенствование – важная задача как научных, так и практических работников. Эта проблема не нашла отражения в научных исследованиях, а актуальность ее очевидна.

Решение проблемы гарантий соблюдения летных законов должно начинаться с научной классификации форм и видов гарантий законности, применяемой в гражданской авиации, анализа эффективности и разработки предложений по их дальнейшему совершенствованию. При этом особое внимание должно быть обращено на систему отраслевых форм обеспечения законности.

Для классификации отраслевых форм и способов обеспечения гарантий соблюдения летных законов, прежде всего, необходимо установить критерии деления гарантий на виды. Таких критериев может быть несколько. Выбор основного критерия зависит от того, какую проблему необходимо решить. При анализе вопроса о системе гарантий в деле выполнения предписаний летных законов в качестве основного критерия должен быть взят объект регулирования, т.е. то, по поводу чего принят закон.

Каждый из перечисленных разделов может иметь подразделы. Например, к гарантиям годности воздушных судов к полетам относятся: установление норм летной годности, определяющих требования по обеспечению безопасности полетов; соблюдение правил о проведении испытаний воздушных судов до начала эксплуатации; соблюдение правил о судовых документах; соблюдение правил о годности воздушных судов к полетам; соблюдение правил о регистрации гражданских воздушных судов; соблюдение правил об опознавательных знаках и знаках маркировки; соблюдение руководства о летной эксплуатации воздушного судна данного типа. Система гарантий обеспечивает качественную подготовку к выполнению полетного задания экипажем воздушного судна и т.д.

Важное место в системе мер по обеспечению гарантий Соблюдения летных законов занимает деятельность Главной инспекции гражданской авиации, инспекции по безопасности полетов в управлениях гражданской авиации и ОАО. Инспекторский состав обеспечивает соблюдение летных законов специфическими формами и методами. Однако эффективность работы инспекторов Главной инспекции, и особенно инспекторов управлений ГА и предприятий, остается недостаточной. Разработка рекомендаций по усилению эффективности инспектирования в гражданской авиации имеет важное практическое значение.

Сведения об авторе

Волков Михаил Михайлович, 1923 г.р., окончил с отличием Юридический институт им. М.И. Калинина (1950), кандидат юридических наук (1953), почетный работник высшего профессионального образования РФ, почетный работник транспорта РФ, дважды отличник Аэрофлота, награжден медалью за «Трудовую доблесть», награжден Орденом почета, награжден медалью «Павла Мельникова» (2009), ветеран Великой Отечественной Войны, профессор кафедры транспортного права Санкт-Петербургского государственного университета гражданской авиации.