

ДІЯЛЬНІСТЬ ЮРИДИЧНОГО ІНСТИТУТУ

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ XXI СТОЛІТТЯ: ЕКОНОМІЧНИЙ ПАТРІОТИЗМ І СТРАТЕГІЧНІ МОЖЛИВОСТІ УКРАЇНИ

(Матеріали науково-практичної конференції, 7–8 лютого 2008 р.)

7–8 лютого 2008 р. пройшла науково-практична конференція з питання: «Державна політика розвитку цивільної авіації XXI століття: економічний патріотизм і стратегічні можливості України». Організатори цього заходу, а це Юридичний інститут визначили основні напрями роботи конференції, зокрема це прозвучало у вступному слові директора ЮІ «ІПКП» НАУ проф., д. ю. н., член-кор. АПрН України В. В. КОСТИЦЬКОГО.

У роботі конференції взяли участь відомі вчені-науковці, практики, викладачі.

Робота конференції здійснювалася за секціями, де висвітлювалися такі питання, як: «Проблеми вдосконалення правового регулювання цивільної авіації України», «Економічні та організаційні засади державної підтримки авіаційної галузі», «Науково-технічні та технологічні аспекти реструктуризації галузі цивільної авіації» тощо.

У доповіді проф. кафедри конституційного і адміністративного права, директора НДЦ ЮІ «ІПКП» В. С. ЦИМБАЛЮКА висвітлено питання державної політики підготовки юристів для авіаційної галузі в умовах інформаційного суспільства. Доповідач звернув увагу, зокрема, на ключові проблемні питання державної політики стосовно української університетської правової науки, освіти. Довгий час юридична наука, освіта, а отже, і практика у нашій країні сприймалися через парадигму вторинності щодо економіки. Стосовно права – на державному рівні сформувалася суспільна думка, що воно не є суттєвим і навіть не провідним засобом економічного зростання. Право, зокрема законодавство, переважно сприймається серед вітчизняних підприємців, як гальмо розвитку суспільної економіки. З цим пов'язаний й інший чинник – зверхнє ставлення серед більшості державних діячів та політиків, тих, від кого залежить розвиток і могутність держави до професії юриста і, відповідно до юридичної науки і освіти. Це, вже як соціально-економічний комплекс знайшло відображення і у оцінці роботи юристів – у рівні їх заробітної плати, зокрема у державному секторі економіки та державному управлінні. Звідси і низький рівень суспільної правової культури, правовий нігілізм, у тому числі серед чиновників, керівників різного рівня державного управління і приватного сектору економіки.

У доповіді к. е. н., доцента кафедри повітряного, космічного та екологічного права ЮІ «ІПКП» Є. Т. ШЕРЕМЕТЬЄВОЇ про «Теоретичні та методологічні основи дослідження повітряного права України» йшлося про значення та роль повітряного права як необхідного наукового підґрунтя формування національної внутрішньої та зовнішньої політики, розвитку авіації України, забезпечення безпеки її діяльності та раціонального і ефективного використання національного повітряного простору, правового забезпечення виконання прийнятих політичних рішень.

Доповідач, зокрема, відмітила, що важливу роль для розвитку повітряного права відіграв вступ України до міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО), що, у свою чергу, сприяло прискоренню процесу трансформації у національне законодавство принципів і норм міжнародного повітряного права, розвитку національного повітряного законодавства з урахуванням тих змін, які відбуваються у сучасному світі.

Однак до теперішнього часу правове регулювання використання повітряного простору з метою авіатранспортної або іншої авіаційної діяльності здійснювалося стосовно лише окремих напрямків (видів) цієї діяльності. Тож у процесі доробки проекту нового Повітряного кодексу України необхідно врахувати, що ІКАО при перевиданні у 2004 р. важливого для усіх користу-

вачів повітряного простору нормативно-правового документа «Керівництво по регулюванню міжнародного повітряного транспорту» у передмові підкреслила, що питання польотів «виходять за межі даного Керівництва», оскільки термін «авіація» часто некоректно використовується замість терміна «повітряний транспорт». При цьому робиться висновок, що «повітряний транспорт» є більш конкретним терміном, що стосується аспектів перевезення повітрям (зазвичай комерційним повітряним транспортом), а «авіація» є загальним терміном, який включає значно більше аспектів, таких як польоти військових, державних та приватних повітряних суден, виробництво повітряних суден, аеронавігацію, некомерційні повітряні перевезення й спеціальні авіаційні послуги.

Під час роботи над проектом нового Повітряного кодексу України необхідно врахувати ті зміни, які відбулися у авіатранспортній галузі після прийняття у 1994 р. четвертою Всесвітньою авіатранспортною конференцією (Монреаль) курсу на поступову лібералізацію з метою адаптації авіатранспортної галузі до нових умов.

Для розробки проекту нового Повітряного кодексу України має значення і те, що на сьогодні повітряне право покликане забезпечити правові основи функціонування у нових умовах не тільки авіатранспортної системи, а і усієї системи щодо використання повітряного простору України, що прямо пов'язано із забезпеченням політичної, економічної, соціальної, екологічної безпеки держави, добробуту населення країни.

Старший викладач кафедри повітряного, космічного та екологічного права ЮІ «ІПКП» А. В. ФІЛІППОВ зазначив, що його доповідь «Державний контроль на нагляд за безпекою цивільної авіації в Україні: правові питання» має на меті привернути увагу законодавця, науковців, а також посадових осіб державних органів, працівників повітряного транспорту до низки правових проблем, які виникли у зв'язку з набранням чинності з 26 грудня 2007 р. Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Зокрема, на думку доповідача, здійснення державного контролю та нагляду за безпекою ЦА Державіаадміністрацією не відповідає ст. 3-1 ПКУ та ч. 4 ст. 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», більше того – жодний орган виконавчої влади не має законних підстав для здійснення цієї функції, адже, хоча ст. 3-1 ПКУ і уповноважує на це де-юре Мінтрансв'язку, однак, у супереччю вимогам ч. 4 ст. 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» не визначає його повноваження під час здійснення державного нагляду чи контролю. Зважаючи на це, необхідно терміново прийняти закон «Про державний контроль та нагляд за безпекою ЦА», в якому передбачити відповідні повноваження Державіаадміністрації, внести відповідні зміни до ПКУ та включити в майбутньому відповідні норми до нового ПКУ, а також внести зміни до відповідних підзаконних актів. Відповідно до ст. 22 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», Кабінет Міністрів України мав забезпечити це протягом шести місяців з дня опублікування закону, але проблема залишається не вирішеною до цього часу. Поки цього не буде зроблено можна констатувати, що з 26 грудня 2007 р., коли набрав чинності Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», жодний орган виконавчої влади не має законних підстав для здійснення функції державного контролю та нагляду за безпекою ЦА. Як наслідок, Україна порушує свої міжнародні зобов'язання, втрачає можливість вступу до JAA та взагалі залишається без системи забезпечення безпеки авіації, оскільки втрачається одна з основних функцій цієї системи, без якої здійснення інших функцій буде або неможливе, або неефективне. Все це може тягти за собою застосування міжнародних санкцій до України у вигляді: заборони для українських авіаперевізників виконувати польоти за межі України; втрати ринків збуту для виробників авіаційної техніки; виключення України з ICAO та Євроконтролю, що призведе до міжнародної ізоляції України як авіаційної держави та занепаду авіаційної галузі.

Про інвестиційну діяльність в авіаційній промисловості йшлося у доповіді к. ю. н., завідувача кафедри господарсько-правових дисциплін Національного університету державної податкової служби України М. О. МАЦЕЛИКА.

На думку доповідача, необхідно виходити з принципу фінансової підтримки насамперед життєздатних виробничих структур, підприємств і організацій, що вже адаптувалися до нових реалій економічного, правового життя, здатні ефективно використовувати кошти і на цій основі протягом найкоротшого часу збільшити обсяги випуску продукції.

Для цього у свою чергу потрібно проаналізувати законодавчу базу, а також по можливості внести зміни до законів, які б стосувалися особливо захисту вкладених інвестицій з боку держави.

Головним в інвестиційному процесі має стати забезпечення оптимального використання наявних ресурсів при максимально можливих темпах зростання добробуту населення. Цільові настанови щодо створення нових комплексів не обов'язково мають бути спрямовані на досягнення самозабезпеченості з більшості видів споживаної продукції. Більш важливим є освоєння нових перспективних і конкурентоспроможних виробництв, таке, як літакобудування та інші види, які забезпечували розвиток цивільної авіації в Україні.

Необхідно забезпечити повну відкритість української економіки, що сприятиме припливу інвестицій і матиме підтримку з боку міжнародних фінансових інституцій. Стимулювання структурно-інвестиційної діяльності потребує розширення доступу на ринок (виробництва літаків) за рахунок нарощування державного фінансування. Така стратегія забезпечить довгострокові пріоритети економічного розвитку. Поєднання інфляції і селективної державної підтримки інвестиційної діяльності здатне забезпечити необхідні структурні зміни в економіці, а також в експорті й імпорті даного виду продукції.

У роботі конференції взяла участь к. ю. н., доцент кафедри господарського права Київського національного університету ім. Тараса Шевченка О. В. КЛЕПІКОВА. Доповідач накреслила шляхи вдосконалення транспортного законодавства в контексті висвітлення пропозицій щодо необхідності внесення змін та доповнень до Повітряного кодексу України, зокрема: внесення змін та доповнень до існуючих нормативних актів транспортного законодавства з метою приведення їх у відповідність до норм Конституції України. Прийняття нових нормативних актів з питань, регламентованих на сьогодні нормативними актами СРСР. Необхідність врегулювання нових транспортних відносин або існуючих і не достатньою мірою регламентованих. Відповідність нормативних актів транспортного законодавства міжнародним нормативним актам, ратифікованим Верховною Радою України, а також відповідність директивам ЄС.

Митний контроль став темою виступу доцента кафедри конституційного і адміністративного права ЮІ «ІПКП» В. М. ВИШНОВЕЦЬКОГО, який, зокрема, зауважив, що визначення митного контролю через сукупність заходів загалом відповідає європейській практиці. Скажімо, п. 13 ст. 4 Митного кодексу Європейського Союзу визначає митний контроль як сукупність заходів митних органів, спрямованих на забезпечення дотримання митних правил, при необхідності – інших положень, що діють стосовно товарів, які знаходяться митним контролем. Однак, на думку доповідача, таке формулювання є невдалим, оскільки існування будь-яких заходів передбачає певну діяльність, без якої вони не можуть бути реалізовані. Тому митний контроль слід розглядати саме як діяльність спеціальних суб'єктів – митних органів, представлених їх посадовими особами, щодо реалізації заходів, передбачених ст. 41 МК України.

Також було наголошено, що митний контроль на авіаційному транспорті за своєю суттю є «адміністративно-наглядовою діяльністю, оскільки ця діяльність здійснюється безперервно спеціально створеними спеціалізованим надвідомчим органом; відносно не визначеного кола не підпорядкованих їм осіб, які переміщують товар через митний кордон України, за тим як ці особи дотримуються митного законодавства, не втручаються у внутрішньоорганізаційну діяльність піднаглядних суб'єктів, із застосуванням до порушників митного законодавства заходів адміністративного примусу.

Темою виступу к. ю. н., доцента кафедри конституційного і адміністративного права ЮІ «ІПКП» О. В. БАКЛАНА стала постановка проблем та висловлення рекомендацій щодо їх вирішення переважно за допомогою адміністративно-правових засобів у галузі охорони праці, що актуальні як для цивільної авіації, так і для інших галузей суспільного життя, де присутня експлуатація різноманітного сучасного обладнання.

На сьогодні в Україні здійснюються глибокі суспільно-політичні та соціально-економічні реформи. Наша країна переживає етап відмирання централізовано-розподільчих форм господарювання і народження економічних відносин у сфері праці, притаманних соціально-ринковій моделі державного управління. При цьому, природно, змінюються ролі і функції основних суб'єктів підприємницької діяльності, у тому числі держави, роботодавця і працівника. Цей процес неминуче охоплює і охорону праці – невід'ємну частину будь-якого виробництва.

Але нещасні випадки на виробництві та професійні захворювання були й залишаються величезною людською трагедією, є причиною найбільш серйозних економічних втрат.

Об'єктивно оцінюючи охорону праці в Україні, на жаль, слід констатувати, що нинішній її стан не може задовольнити потреби нашого суспільства. Щороку на підприємствах та установах України травмується майже 100 тис. працівників, 320 тис. осіб унаслідок нещасних випадків та профзахворювань вже мають стійку втрату професійної працездатності, щорічно в Україні на виробництві травмується 20–25 тис. працівників, з них більш ніж 1000–1200 гине.

Аналіз показує, що економічний стан більшості підприємств не дає змоги забезпечити належний рівень охорони праці, як це передбачено чинним законодавством. На безпеці праці негативно позначається катастрофічне старіння основних фондів, зростаюча кількість фізично застарілого обладнання, машин і механізмів. З іншого боку, відзначається масове ослаблення трудової та технологічної дисципліни, елементарне ігнорування вимог техніки безпеки як власниками підприємств, так і самими робітниками. На багатьох підприємствах скорочуються або повністю ліквідовуються служби охорони праці. Ослаб вплив на стан цієї роботи і з боку галузевих міністерств та інших органів виконавчої влади.

З доповіддю про питання щодо правового регулювання дисциплінарної відповідальності авіаційного персоналу цивільної авіації України та можливі шляхи їх вирішення виступила старший викладач кафедри цивільного права і процесу ЮІ «ІПКП» НАУ Н. В. ДАРАГАНОВА. Адже аналіз причин транспортних подій за останні роки в Україні, в тому числі і авіаційних, свідчить, що біля 80% цих подій сталися внаслідок людського фактору, тобто внаслідок різноманітних помилок, порушень з боку людини.

При цьому не секрет, що ці помилки часто є наслідком поверхневого та несумлінного ставлення певних осіб до виконання своїх службових обов'язків, порушення дисципліни праці, в тому числі і особами авіаційного персоналу.

Правовим питанням авіастрахування приділила увагу к. ю. н., доцент кафедри цивільного права і процесу ЮІ «ІПКП» НАУ Н. Ю. ХРИСТЕНКО. Саме прийняття Закону України «Про страхування», тобто визначення «авіаційне страхування цивільної авіації», надало можливість розширити та вдосконалити види, порядок і умови страхування; нові вимоги щодо платоспроможності страхових компаній дозволяють страховим компаніям впевнено заявити про себе як надійних партнерів у цій галузі.

Однак слід зауважити, що роль авіаційного страхування в Україні треба щороку підвищувати у розрізі тлумачення його як цільову гарантію країни у межах міжнародного визнання. Це потребує постійних та немалих вкладень, як матеріальних, так і науково-інтелектуальних, у розвиток технічного стану цивільної авіації та господарювання авіакомпаній.

Доречно було б утворити об'єднання страховиків з авіаційного страхування. На думку доповідача, таке об'єднання повинно складатися з діючих спеціалістів провідних у цієї області компаній, що має вагомий вплив на роботу щодо внесення пропозицій до існуючих законодавчих актів, змін і доповнень, та складатися зі страхових компаній, які являтимуть сукупність надійної перестраховальної ланки країни. Участь страхових компаній у цьому об'єднанні не повинна бути обов'язковою.

Об'єднання страховиків з авіаційного страхування повинно буди здатним консолідувати ринок авіастрахування на всіх етапах: на рівні методології функціонування, методології оформлення угод, методології роботи при настанні страхових подій. Таке об'єднання має не лише представляти інтереси страховиків, а й вести активну роботу з авіаційними компаніями.

Про деякі аспекти проблеми автоматизації діловодства і створення системи електронного документообігу йшлося у доповіді доцента кафедри міжнародної інформації ІМВ НАУ В. І. МАЗУР.

У світовому бізнесі авіаперевезень інформаційні технології відіграють неоціненну роль, проникаючи практично у всі аспекти діяльності авіакомпаній. Це бронювання і продаж авіаперевезень; відправка пасажирів і вантажів в аеропортах; ремонт і технічне обслуговування повітряних суден, не говорячи вже про класичні завдання роботи диспетчерських та сервісних служб, забезпечення безпеки польотів, бухгалтерського обліку виробничих процесів та внутрішньокорпоративного документообігу.

Управління будь-якою організацією або підприємством здійснюється шляхом документального оформлення рішень, доведення їх до виконавців та подальшого контролю за виконанням. Комп'ютеризація офісу передбачає оснащення робочих місць персональними комп'ютерами і їх об'єднання в корпоративну мережу. В останні роки це призвело до зростання інтенсивності робіт зі створення програмного забезпечення автоматизації документообігу і виникнення в цій галузі значної кількості проблемно-орієнтованих продуктів. Основна ідея, яка лежить в основі систем автоматизації документообігу, – це виділення функцій з обробки документів, що безпосередньо не залежать від характеру самих документів і пов'язаних з ними прикладень.

Справді, такі функції, як, наприклад, реєстрація документів або їхнє переміщення організацією, можуть бути реалізовані незалежно від того, чи є ці документи службовими записками, договорами або платіжними документами. Таким чином, системи автоматизації документообігу можна назвати, власне, інтегруючими технологіями, що забезпечують уніфіковане управління документами в організації і пов'язаними з цими документами специфічними прикладеннями.

Заслухані на конференції доповіді вказали на суттєві недоліки та прогалини у чинному законодавстві України, і тим самим стали крапкою відліку щодо покращення ситуації в авіаційній галузі.