

Н. В. Малярчук,
кандидат юридичних наук
С. І. Хом'яченко,
кандидат юридичних наук, доцент

ЦИВІЛЬНА АВІАЦІЯ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті розглядаються проблеми державного регулювання діяльності в галузі авіації, гарантування безпеки авіації, забезпечення інтересів держави, національної безпеки та потреб суспільства й економіки в повітряних перевезеннях та авіаційних роботах.

Ключові слова: державне регулювання, цивільна авіація, медична сертифікація авіаперсоналу, безпека авіації.

Постановка проблеми та її актуальність. Виникнення та розвиток новітніх технологій відбувається завдяки досягненням і розробкам, які здійснюються у процесі дослідження космічного простору й авіаційної сфери. Треба зауважити, що не залишилось жодної галузі людської діяльності, на яку не вплинув набутий досвід у зазначених сферах. Винайдення та впровадження новітніх технологій, створення нових джерел енергії, вдосконалення та розробка сучасного аеронавігаційного обладнання стали невід'ємною складовою нашого життя. Тому одним із пріоритетних напрямів в Україні залишається розвиток високотехнологічних галузей економіки – авіаційної та космічної. На жаль, подальша динаміка цих процесів неможлива без суттєвих змін та впорядкувань у правовому регулюванні національного законодавства, в тому числі, розширення міжнародної співпраці з метою реалізації державою загальноєвропейських програм і проектів, адаптації та імплементації міжнародних норм до національного законодавства для гармонізації дії останніх.

Метою статті є виявлення особливостей державного регулювання в галузі авіації та надання пропозицій для усунення прогалин у чинному законодавстві, які стосуються цієї сфери.

Аналіз досліджень та публікацій. Представники теорії права та адміністративного права виробили загальні і спеціальні підходи як державного регулювання взагалі, так і впливу держави на економіку, невід'ємною складовою якої, з позиції адміністративного права, є авіаційна галузь. Серед науковців, чий праці стали основою обраної теми дослідження, слід назвати В. Б. Авер'янова, Д. Н. Бахраха, Ю. П. Битяка, В. К. Колпакова, Ф. М. Раянова, О. Ф. Скаун, М. В. Цвіка та ін.

Виклад основного матеріалу. Уперше за історію незалежної України державне регулювання цивільної авіації та використання повітряного простору охоплене поняттям «система» на рівні закону і відображене у розділі II Повітряного кодексу України від 19.05.2011 р. № 3393-VI.

У науковій літературі при визначенні системи [1, с. 425; 2, с. 17; 3, с. 76] вказують такі її ознаки як упорядкованість, взаємозалежність і взаємодію елементів, цілісність. Водночас зазначають і структурність, рівневість, ієрархічність, самоорганізованість, цілеспрямованість, наявність мети, управління, розвитку [4, с. 61] тощо. А основною ознакою, притаманною будь-якій системі, є «системна властивість», тобто властивість, якої не має жодна з частин системи і яка не впливає з властивостей частин [5, с. 39].

Зі змісту розділу II Повітряного кодексу України (далі – ПК України) виходить, що до системи державного регулювання цивільної авіації та використання повітряного простору належать такі елементи:

- державне регулювання діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України;
- державне регулювання діяльності в галузі цивільної авіації;
- повноваження керівника уповноваженого органу з питань цивільної авіації;
- державне регулювання діяльності в галузі державної авіації;
- державне регулювання використання повітряного простору України;
- розслідування авіаційних подій та інцидентів.

Якщо будемо розглядати категорію «державне регулювання економіки» і як складову цивільної авіації, то у науковій літературі знайдемо

таке зауваження: говорячи про правове регулювання економічних відносин, слід мати на увазі, що мова йде про спробу держави як організації політичної влади вплинути на економічну поведінку відповідних суб'єктів за допомогою юридичних засобів, включаючи й заходи примусу [6, с. 202].

Слід зауважити, що коло суб'єктів авіаційної діяльності доволі широке – воно складається як із фізичних, так і з юридичних осіб, незалежно від форми власності та відомчої підпорядкованості, які провадять діяльність у галузі цивільної авіації (п. 97). Цивільна авіація – це авіація, яка використовується для задоволення потреб економіки і громадян у повітряних перевезеннях і авіаційних роботах, а також для виконання польотів у приватних цілях (п. 102) [7]. До суб'єктів авіаційної діяльності належать: провайдер аеронавігаційного обслуговування, аеропорт, користувач аеропорту (аеродрому), експлуатант, розробник та виробник авіаційної техніки, експлуатант аеропорту тощо.

Енциклопедично-словникова література визначає державне регулювання як вплив держави на економічну систему, спрямований на досягнення цілей її економічної політики [8, с. 61]; здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів із метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві [9, с. 6]; сукупність інструментів, за допомогою яких держава встановлює вимоги до підприємств і громадян [10, с. 153]; економічний метод державного управління, який є системою типових заходів законодавчого, виконавчого і контрольного характеру, що здійснюється відповідними державними органами та громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до постійно змінюваних умов [11, с. 48].

Вчені-адміністративісти висловлюють дещо іншу позицію щодо транспорту як складової сфери економіки, що підпадає під адміністративно-правове регулювання, та державного регулювання взагалі. Так, професор В. Б. Авер'янов зробив висновок, що державне регулювання створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління у бажаному для держави напрямі, за яким відбуватиметься розвиток системи управління в цілому. Причому державне

регулювання передбачає декілька варіантів майбутньої діяльності керованих об'єктів, створюючи можливість діяти найбільш ефективно [12, с. 63-67]. Професор В. К. Колпаков зазначає, що «без державного регулювання помітно знижується ефективність виробництва, незатребуваною виявляється фундаментальна наука, скорочуються через подорожчання інфраструктура соціальної сфери, а рух до цивілізованих форм життя здійснюється стихійно, з великими витратами і значними втратами» [13, с. 332].

Без сумніву, належне державне регулювання, яке здійснюють уповноважені центральні органи державної влади в авіаційній сфері за допомогою юридичних засобів, займає пріоритетне значення, тому що без нього нормальне функціонування та регулювання суспільних відносин в авіаційній сфері, розвиток і становлення ринку авіаційної галузі буде неможливе. Початок усвідомлення владою необхідності впорядкування державного регулювання діяльності авіації в Україні і запровадженням невідкладних заходів знайшов своє відображення в Указі Президента України від 23 листопада 1996 року № 1120/96 [14]. У літературі зазначається, що правосвідомість як елемент правової матерії впливає на правоутворення у формі розробки концепцій окремих законів, інших нормативно-правових актів. Визначення в концепції мети правового регулювання, обґрунтування завдань, які слід буде вирішити в разі прийняття того чи іншого акта, теоретичний виклад конкретних шляхів регулювання суспільних відносин і т. ін. – все це дає можливість суб'єкту правотворчих повноважень заздалегідь вивчити питання про доцільність прийняття окремих приписів, нормативно-правових актів, спрогнозувати ефективність їх регулятивного потенціалу і прийняти рішення про їх розробку або відкласти її на майбутнє [15, с. 245]. Так, на виконання зазначеного вище указу Кабінет Міністрів України затвердив постанову «Про серйозні недоліки в роботі та невідкладні заходи щодо поліпшення діяльності цивільної авіації» від 28.12.1996 р. № 1587, невід'ємними складовими якої є «Невідкладні заходи поліпшення діяльності цивільної авіації» та «Концепція розвитку цивільної авіації України». Остання визначила основні напрями розвитку цивільної авіації України як складової частини транспортної галузі на 15–20 р. та шляхи розв'язання проблем, які прогноуються на цей період. Важливою складовою Концепції є розділ 5 «Правове забезпечення розвитку цивільної авіації», яким визначена базова система авіаційних правил, норм і стандартів

(американська FAR, європейська JAR або система АП Міждержавного авіаційного комітету) для гармонізації відповідних авіаційних правил України. На жаль, і Концепція, і заходи вже втратили актуальність, оскільки, по-перше, прийнята нова редакція Повітряного кодексу України від 19 травня 2011 р. [7]. По-друге, ні в Концепції, ні в чинному ПК України (зокрема у ст. 1) немає визначення поняття «авіаційні правила України». По-третє, хоча ПК України і містить характеристику авіаційних правил нашої держави (ч. 2 ст. 4, чч.1 та 2 ст. 5, ч. 1 ст. 6, чч. 2, 4, 10 ст. 10, чч. 1-3, 5 та 6 ст. 11), дотримуючись юридичної техніки та логічності викладення норм, слід відобразити дефініцію авіаційних правил України, яка містилася у відповідному п. 1.4 наказу Міністерства транспорту України від 03.11.2000 р. № 611 «Про затвердження Правил сертифікації типу авіаційної техніки (розділи А, В, С, D, Е частини 21 Авіаційних правил України «Процедури сертифікації авіаційної техніки»)» у ч. 1 ст. 1 ПК України, а саме: «Авіаційні правила України – збір процедур, правил, норм і стандартів, виконання яких є обов'язковою умовою забезпечення безпеки польотів і охорони навколишнього середовища від впливу авіації, які вводяться в дію у встановленому порядку». По-четверте, розділ 3 Концепції визначає вже неіснуючу організаційну структуру, що здійснює державне регулювання діяльності цивільної авіації.

Згідно із ч. 2 ст. 4 ПК України державне регулювання діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України полягає у формуванні державної політики та стратегії розвитку, визначенні завдань, функцій, умов діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України, застосуванні заходів безпеки авіації, прийнятті загальнообов'язкових авіаційних правил України, здійсненні державного контролю за їх виконанням та встановленні відповідальності за їх порушення. Президент України та Кабінет Міністрів України забезпечують реалізацію державної політики розвитку авіації України відповідно до Конституції та законів України (ч. 3). Причому у зазначеній нормі не вказано, яка з державних інституцій формує державну політику та інші напрями державної діяльності, хоча відповідно до абз. 5 ч. 5 ст. 4 ПК України визначено, що центральний орган виконавчої влади забезпечує формування державної політики у сфері транспорту та інші види діяльності. Натомість забезпечення реалізації держав-

ної політики покладене на Президента та уряд України.

Крім того, абз. 2-4 ч. 5 ст. 4 встановлено, що державне регулювання у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору України здійснює у межах повноважень центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері транспорту, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики в галузі цивільної авіації, та національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту. У контексті нашого дослідження слід також звернути увагу на ч. 1 ст. 5 ПК України, за якою реалізація державної політики і стратегії розвитку авіації України та здійснення державного регулювання діяльності в галузі цивільної авіації за певними напрямками покладене на уповноважений орган із питань цивільної авіації.

Таким чином, проаналізувавши вищесказане, слід зазначити невідповідність між вищими і нижчими органами держави стосовно напрямів державної діяльності.

Центральні органи державної влади в авіаційній сфері при прийнятті рішень та управління в галузі авіації мають діяти більш відповідально та зважено. Йдеться про те, що держава встановила систему правових засобів, за допомогою яких упорядковуються суспільні відносини, але натомість органи влади системно порушують усталені правила і норми навіть при взаємодії між собою.

Наприклад, за висновками Рахункової Палати України, Мінінфраструктури у 2012-2014 рр. не забезпечило належного нормативно-правового врегулювання у сфері цивільної авіації. Частина нормативно-правових актів, прийнятих до набуття чинності нового Повітряного кодексу України, не узгоджується з національним законодавством, а окремі з них не відповідають міжнародним нормам. На сьогодні в Україні немає єдиного програмного документу, який визначав би пріоритетні напрями та стратегію розвитку авіаційного транспорту. Міністерство інфраструктури досі не подало до Уряду проект Державної цільової програми розвитку аеропортів на період до 2023 р. Не затверджена також Державна програма безпеки польотів [17].

Зауважимо, що відповідно до ст. 5 Повітряного кодексу України уповноважений орган із питань цивільної авіації реалізує державну політику і стратегію розвитку авіації України, здійснює державне регулювання діяльності в галузі цивільної авіації за такими напрямками: створення

умов для розвитку авіаційної діяльності, повітряних перевезень та їх обслуговування, виконання авіаційних робіт та польотів авіації загального призначення; організація використання повітряного простору України. Крім того, ПК України визначає шляхи реалізації напрямків розвитку цивільної авіації, а саме: розроблення, прийняття та впровадження авіаційних правил України; сертифікація суб'єктів та об'єктів авіаційної діяльності; ліцензування господарської діяльності з надання послуг із перевезення пасажирів та/або вантажів повітряним транспортом та надання прав на експлуатацію повітряних ліній і призначень авіаперевізникам; здійснення постійного нагляду та інспектування дотримання встановлених законодавством, у тому числі авіаційними правилами України, вимог [7].

Враховуючи сказане, Міністерство інфраструктури як вищий центральний орган виконавчої влади з питань транспорту, якому, в тому числі, підпорядковується Державна авіаційна служба України, не виконувало встановлений законом належний контроль за реалізацією зазначених цілей підпорядкованого йому органу. Тим більше, що на реалізацію передбачених законом напрямів кожного року з державного бюджету виділяються необхідні кошти.

Таким чином, де-юре нормативне забезпечення для регулювання відповідних суспільних відносин є, але де-факто регулювання та контроль відповідно до норм закону не здійснювалися. Слід нагадати, що термін «регулювання» походить від латинського слова «regulo» і означає «впорядкування, налагодження, приведення чого-небудь у відповідність з чим-небудь» [16, с. 489].

Тому виникає парадоксальна ситуація – держава встановлює норми права з метою врегулювання суспільних відносин, а органи державної влади, які уособлюють державу і виражають її волю, не можуть упорядкувати навіть відносини між собою.

Найбільше недоліків Рахункова Палата України виявила у процесі реорганізації Медичного центру. За відсутності належного контролю з боку Мінінфраструктури як органа управління майном, наказом Укрероруху Медичний центр (державний заклад охорони здоров'я) не реорганізований шляхом приєднання до Укрероруху, а фактично ліквідований. Проведення медичної сертифікації авіаперсоналу на базі Медичного центру зупинене з грудня 2013 р., стаціонарне відділення не працює, 93 працівники, більшість із яких медики, звільнені за скороченням. Право-

встановлюючи документи на земельну ділянку та капітальні будівлі Медичного центру відсутні [17].

Відповідно до Правил медичної сертифікації авіаційного персоналу (крім членів льотного екіпажу) під медичною сертифікацією авіаційного персоналу слід розуміти комплекс медичних обстежень фізіологічного стану органів і систем організму авіаційного персоналу з метою визначення його придатності до здійснення професійної діяльності та гарантування безпеки польотів.

Навіть керуючись лише цим визначенням, можна з впевненістю стверджувати, що фактична ліквідація, неналежний контроль, недофінансування, необґрунтоване скорочення спеціалістів призводить до порушення низки нормативно-правових актів та не відповідає сутності й значенню належного правового регулювання, як в теоретичному, так і в практичному аспектах.

У цьому випадку перш за все порушуються норми Повітряного кодексу України, а саме забезпечення безпеки авіації, стан якої має бути на рівні, коли ризик завдання збитків людям чи майну, у результаті безперервного процесу визначення рівня небезпеки і керування ним, знижується до прийняттого та утримується на такому рівні, або знижується далі у сферах безпеки польотів, авіаційної безпеки, охорони навколишнього природного середовища, економічної безпеки та інформаційної безпеки.

Відповідно до ст. 10 ПК України уповноважений орган із питань цивільної авіації здійснює комплекс заходів, спрямованих на запобігання виникнення авіаційних подій, шляхом: встановлення критеріїв безпеки авіації; встановлення необхідного рівня безпеки авіації; здійснення аналізу та визначення існуючого рівня безпеки авіації; заборони, скасування, тимчасового припинення або зміни виконання будь-яких видів польотів і авіаційної діяльності у разі виявлення загрози безпеці авіації або їх невідповідності встановленим стандартам і авіаційним правилам України тощо.

Висновки. Таким чином, під державним регулюванням цивільної авіації ми розуміємо створення умов для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в зазначеній галузі у формі системи юридичних засобів (концепцій, програм, напрямків тощо), за допомогою яких вищі органи держави здійснюють скоординований та цілеспрямований вплив у бажаному для неї напрямі, а юридична наука та прикладні дослідження в одній із найбільш високотехнологічних галузей

формують упорядковане функціонування суспільних відносин.

Література

1. Сагатовский В. Н. Основы систематизации всеобщих философских категорий / В. Н. Сагатовский. – Томск: Феникс, 1973. – 678 с.
2. Суворов Л. Н. Социальное управление. Опыт философского анализа / Л. Н. Суворов, А. Н. Аверин. – М.: Мысль, 1984. – 324 с.
3. Туманов Г. А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка / Г. А. Туманов. – М.: Наука, 1972. – 246 с.
4. Блауберг И. В. Становление и сущность системного подхода / И. В. Блауберг, Э. Г. Юдин. – М.: Наука, 1973. – 270 с.
5. Скрипник Ф. И. Системный подход к проблеме предотвращения авиационных происшествий в гражданской авиации: учеб. пособ. / Ф. И. Скрипник, Г. А. Суслова. – К.: КИИГА, 1989. – 92 с.
6. Раянов Ф. М. Проблемы теории государства и права (Юриспруденции): учеб. курс / Ф. М. Раянов. – М.: Право и государство, 2003. – 304 с.
7. Повітряний кодекс України від 19 травня 2011 р. № 3393-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 48-49. – Ст. 536.
8. Державне управління: Словник-довідник / За заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
9. Державне управління та державна служба: словник-довідник / Укл. О. Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2005. – 480 с.
10. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові

України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ. – Т. 4, 2011. – 648 с.

11. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський; Центр сприяння інституційному розвитку державної служби. – К.: Видавництво МАУП, 2005. – 255 с.
12. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
13. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
14. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 21 листопада 1996 р. Про невідкладні заходи щодо впорядкування державного регулювання діяльності авіації в Україні: Указ Президента України від 23 листопада 1996 р. № 1120/96 // Урядовий кур'єр. – 1996. – 23 листопада.
15. Загальна теорія держави і права: [підручн. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / [М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін.]; за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х.: Право, 2002. – 432 с.
16. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підруч. / О. Ф. Скакун; пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.
17. Офіційний сайт Рахункової палати України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/-16744875>.

Н. Малярчук, С. Хомяченко

Гражданская авиация Украины: проблемы государственного регулирования

В статье рассматриваются проблемы государственного регулирования деятельности в области авиации, гарантирование безопасности авиации, обеспечение интересов государства, национальной безопасности и потребностей общества и экономики в воздушных перевозках и авиационных работах.

Ключевые слова: государственное регулирование, гражданская авиация, медицинская сертификация авиаперсонала, безопасность авиации.

N. Malyarchuk, S. Homyachenko

Civil aviation in Ukraine: problems of state regulation

The article deals with a government regulation of activities in the aviation sphere, aviation security, the interests of the state, national security and the needs of society and economy in air transport and air operations.

Key words: government regulation, civil aviation, aviation medical certification, aviation security.