

Органи державного управління цивільною авіацією в Україні

В.М. Столбовий
кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права, ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК»

Статтю присвячено дослідженню правового статусу органів державного управління цивільною авіацією в Україні. Запропоновано зміни до законодавства щодо вдосконалення державного управління в цій сфері.

Статья посвящена исследованию правового статуса органов государственного управления гражданской авиацией в Украине. Предложены изменения к законодательству по усовершенствованию государственного управления в данной сфере.

The article is devoted research of legal status of organs of state administration a civil aviation in Ukraine. Offered changes to the legislation, in relation to the improvement of state administration in this sphere.

Ключові слова: державне управління, цивільна авіація, центральні органи виконавчої влади.

Постановка проблеми

Із розбудовою незалежності в Україні постала нагальна потреба в перебудові, удосконаленні, створенні органів державного управління відповідними сферами суспільного життя з новими принципами діяльності. Радянська система функціонування органів державної влади мала, здебільшого, характер одноосібного управління, у деяких випадках його наслідками стало порушення прав і свобод громадян. Ця система, на нашу думку, не була ефективною також в управлінні цивільною авіацією.

Відповідно до Указу Президента України від 22.07.1998 № 810/1998 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [1], уперше в незалежній Україні розпочато докорінну перебудову структури, організаційної побудови та повноважень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державної служби, адміністративно-територіального устрою держави, яка досі триває. Цей нормативно-правовий акт передбачає зміну принципів організації діяльності органів виконавчої влади з командно-адміністративних, сказати б, тоталітарних, – на принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина, тобто паритетності між державою та громадянами. Такий факт, на думку автора, відіграє важ-

ливу роль у наданні державою громадянам права контролювати дії або бездіяльність того чи іншого органу державної влади, а також органу місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Органи управління цивільною авіацією в Україні у вищевказаних процесах займають особливе місце з огляду на функції, повноваження та відповідальність посадових осіб цих органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання вдосконалення адміністративно-правового статусу органів державного управління розглядали у своїх працях такі вчені-правознавці, як: В. Авер'янов, Ю. Битяк, Р. Калюжний, В. Колпаков, С. Стеценко та інші.

Як зазначає В.Б. Авер'янов, орган виконавчої влади – це організаційно самостійний елемент державного апарату (механізму держави), який наділений чітко окресленим обсягом повноважень (компетенцією) відповідно до покладених на нього завдань і функцій, складається зі структурних підрозділів і посад, що обіймають державні службовці, і віднесений Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади [2, с. 202].

На особливе місце органів виконавчої влади у системі суб'єктів адміністративного права вказує В.К. Колпаков, а саме:

- вони є основними функціонально-галузевими носіями виконавчої влади в державі, статус органу виконавчої влади закріплюється за ними в нормативному порядку;

- це найважливіша складова органів державного управління та державного апарату в цілому;

- вони об'єднані єдиним керівництвом і підпорядкуванням, у результаті чого діють узгоджено та цілеспрямовано;

- кожен із органів цієї системи наділений державною специфічною компетенцією у сфері державного управління та реалізації державної виконавчої влади;

- система органів виконавчої влади має регулюючий вплив на всі сфери державного та суспільного життя;

- у рамках своєї компетенції органи виконавчої влади самостійні в організаційному та функціональному відношеннях;

- здійснюється специфічний вид державної діяльності, що за своїм юридичним змістом є виконавчо-розпорядчою [3, с. 109].

Продовжуючи свою думку, В.К. Колпаков формулює визначення поняття «орган державної виконавчої влади». Автор зазначає, що ним є носій державної виконавчої влади, що реалізує свою компетенцію в закріпленій сфері державного управління та має юридичний (нормативно зафіксований) статус органу державної виконавчої влади.

На думку Ю.П. Битяка, орган виконавчої влади – організація, що є частиною державного апарату, має певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, утворюється в порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, володіє певними методами роботи, наділена повноваженнями виступати за дорученням держави та покликана в порядку виконавчої діяльності здійснювати керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю [4, с. 61].

Як вважає С.Г. Стеценко, орган виконавчої влади – це структурно самостійна частина державного апарату, яка наділена чітко визначеними повноваженнями та здійснює державне управління в економіч-

ній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах [5, с. 106].

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Найбільш складною проблемою в дослідженні адміністративно-правового статусу органів державного управління цивільною авіацією є розмежування їх повноважень, а також удосконалення державного управління в цій сфері.

Формулювання цілей статті

Метою статті є вивчення й аналіз існуючої структури та повноважень органів державного управління цивільною авіацією в Україні та їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження

Слід наголосити, що відбулися деякі зміни в побудові системи органів виконавчої влади. Відповідно до Указу Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [6] до центральних органів виконавчої влади входять міністерства, державні служби, агентства, інспекції та органи зі спеціальним статусом. Державні комітети як центральні органи виконавчої влади ліквідовано. На нашу думку, це суперечливе питання, оскільки фактично відбулася заміна назв органів, а функції практично залишились ідентичними. Стосовно логіки – можна припустити, що державні комітети завжди плутали з комітетами парламентськими, а це дві різні гілки влади.

На основі проаналізованих позицій учених можна виділити такі основні елементи органу виконавчої влади в Україні:

- 1) єдине керівництво та підпорядкування;
- 2) відповідна структура;
- 3) наявність нормативно закріпленої компетенції;
- 4) визначена територія діяльності;
- 5) нормативний порядок утворення;
- 6) управління певною сферою суспільного життя.

Визначивши поняття та структуру органів виконавчої влади взагалі, необхідно розглянути компетенцію Міністерства

інфраструктури України та з'ясувати відношення останнього до цивільної авіації держави.

Мінінфраструктури України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [7]. Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сферах авіаційного, автомобільного, залізничного, морського і річкового, міського електричного транспорту та у сферах використання повітряного простору України, туризму, діяльності курортів, метрополітенів, дорожнього господарства, забезпечення підготовки та реалізації в Україні інфраструктурних проєктів для виконання завдань і заходів з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу, інших міжнародних спортивних подій, забезпечення безпеки руху, навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства, торговельного мореплавства [7].

У своїй діяльності міністерство керується Конституцією та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України, дорученнями Президента України, а також Положенням про Міністерство інфраструктури України, затверджене Указом Президента України від 12 травня 2011 р. № 581/2011, яке визначає основні повноваження цього органу у сфері забезпечення управління цивільною авіацією. Зокрема, Мінінфраструктури України:

- визначає пріоритетні напрями та здійснює відповідні заходи щодо формування та реалізації державної політики у сферах авіаційного транспорту та у сферах використання повітряного простору України та забезпечує нормативно-правове регулювання у цих сферах;
- затверджує стратегії, програми розвитку авіаційного транспорту;
- проводить службові розслідування обставин і причин катастроф та аварій з тяжкими наслідками на транспорті;

- у сфері ліцензування: затверджує ліцензійні умови і порядок здійснення контролю за додержанням ліцензійних умов провадження господарської діяльності щодо надання послуг з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів, багажу авіаційним транспортом;

- у сфері тарифної політики: затверджує порядок встановлення, сплати та використання аеропортових зборів за обслуговування повітряних суден і пасажирів в аеропортах України та ставок плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування повітряних суден у повітряному просторі України, а також зборів за аеронавігаційне обслуговування польотів повітряних суден у повітряному просторі України;

- затверджує перелік держав, з якими може здійснюватися міжнародне повітряне сполучення з аеропорту (аеродрому), а також характер транспортних перевезень;

- затверджує порядок організації виконання польотів;

- затверджує положення про сертифікацію суб'єктів, які здійснюють підготовку персоналу та надають агентські послуги із продажу авіаційних перевезень на території України;

- затверджує правила надання дозволів на виліт з аеропортів України і приліт в аеропорти України під час виконання міжнародних, внутрішніх і транзитних польотів;

- затверджує порядок прийняття рішення на виліт і приліт повітряних суден цивільної авіації України за правилами польотів по приладах;

- затверджує правила виконання чартерних рейсів;

- затверджує правила допуску до експлуатації злітно-посадкових майданчиків для польотів легких повітряних суден;

- затверджує правила реєстрації цивільних аеродромів України;

- затверджує порядок підготовки, підготовки, підвищення кваліфікації авіаційного персоналу;

- затверджує авіаційні правила з питань нормування льотної придатності цивільної авіаційної техніки і типових процедур

сертифікації повітряних суден та їх компонентів;

- затверджує правила авіаційного електров'язку в цивільній авіації України;

- затверджує положення про інспектора з нагляду за забезпеченням безпеки авіації;

- затверджує державну програму з безпеки польотів;

- затверджує інструкцію про порядок оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення на повітряному транспорті;

- затверджує стандарти й нормативи у галузі охорони навколишнього природного середовища при здійсненні діяльності, пов'язаної з авіацією;

- затверджує нормативи якості обслуговування пасажирів і клієнтів повітряних перевезень;

- затверджує інструкцію про порядок перевезення зброї та боєприпасів пасажирськими рейсами авіаційного транспорту;

- затверджує правила перевезень пасажирів, багажу та вантажів повітряним транспортом;

- затверджує порядок організації перевезень вантажів повітряним транспортом;

- затверджує правила розслідування авіаційних подій і інцидентів [7].

Наступним органом державного управління цивільною авіацією, на розгляді організації діяльності якого необхідно зосередити увагу, є Державна авіаційна служба України.

Цивільна авіація в Україні, як і будь-яка інша сфера державного життя, потребує належного управління. Безпосереднім органом державної влади, що його здійснює, є Державна авіаційна служба України. Законодавче регулювання її діяльності здійснюється відповідно до Положення «Про Державну авіаційну службу України», затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 398/2011 [8].

Положення визначає правовий статус служби, її основні завдання, повноваження посадових осіб та взаємодію з іншими органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями. Відповідно

до нього Державна авіаційна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра інфраструктури України.

Державна авіаційна служба України входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері цивільної авіації.

Основними її завданнями є:

- внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору;

- реалізація державної політики у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору;

- здійснення державного контролю та нагляду за безпекою цивільної авіації;

- організація розроблення нормативно-правової бази для регулювання діяльності у галузі цивільної авіації;

- сертифікація та реєстрація об'єктів і суб'єктів цивільної авіації та ліцензування авіаційних перевезень;

- регулювання використання повітряного простору та організація повітряного руху;

- організація авіаційних перевезень;

- сприяння провадженню зовнішньоекономічної та міжнародно-правової діяльності цивільної авіації [8].

Повноваження Державної авіаційної служби України можна розподілити за кількома критеріями:

- 1) здійснення контролю та нагляду за додержанням суб'єктами авіаційної діяльності вимог нормативно-правових актів;

- 2) розроблення та впровадження відповідних нормативів і стандартів у галузі цивільної авіації;

- 3) надання адміністративних послуг у галузі цивільної авіації [8].

У межах цієї статті неможливо детально розглянути повноваження Державної авіаційної служби України, але необхідно зазначити, що вони певною мірою повторюють повноваження Міністерства інфраструктури України щодо управління цивільною авіацією. Це, на нашу думку, є дублюванням законодав-

ства та зайвим контролем з боку міністерства.

Незважаючи на те, що перелік повноважень Державної авіаційної служби налічує понад триста позицій – лише одним пунктом передбачено організацію та контроль здійснення медичної сертифікації авіаційного персоналу. На думку автора, це є неприпустимим на сьогодні, оскільки стан здоров'я авіаційного персоналу безпосередньо впливає на безпеку польотів. Роль і місце медичної служби цивільної авіації знаходиться на неналежному рівні й потребує якнайшвидшого вдосконалення.

Відповідно до Тимчасової організаційної структури Державної авіаційної служби України, вона має такі складові елементи, як: департаменти, управління та сектори.

Департамент правового та адміністративного забезпечення у своїй структурі має юридичний відділ; відділ документального забезпечення та контролю за виконанням; відділ договірної роботи та господарського забезпечення; відділ інформаційного забезпечення, сектор видачі обліку документів суворої звітності.

Департамент фінансів та економіки у своїй структурі налічує чотири відділи, а саме: відділ бухгалтерського обліку та звітності; відділ бюджетного фінансування; відділ економічної політики; відділ авіаційної статистики, прогнозування та економічного аналізу.

У департаменті льотної експлуатації є два управління – управління стандартів льотної експлуатації та управління інспекції.

Департамент льотної придатності повітряних суден та сертифікації типу авіаційної техніки налічує два управління – управління підтримання льотної придатності повітряних суден та управління сертифікації типу авіаційної техніки та її виробництва.

Список використаних джерел

1. Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/1998 «Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/>
2. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс. Т.1. / В.Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2007. – 592 с.

Департамент авіаційних перевезень та аеропортів в структурі має управління аеродромів та аеропортів, а також управління авіаційних перевезень та ліцензування.

Департамент аеронавігації та зовнішніх зв'язків налічує чотири відділи – відділ регулювання аеронавігаційного забезпечення, відділ нагляду за безпекою польотів, відділ сертифікації, відділ зовнішніх зв'язків.

Також в структуру служби входять два окремо виділені управління – це управління авіаційної безпеки та управління незалежного розслідування авіаційних подій. І завершують структуру Державної авіаційної служби України чотири сектори – режимно-секретний сектор, сектор цивільної оборони, сектор організації особливо важливих польотів та сектор авіаційної медицини [9].

Висновки

З огляду на вищевикладене, повноваження органів державного управління цивільною авіацією в Україні подекуди дублюються, що негативно впливає на процеси управління. Також слід наголосити, що в структурі Державної авіаційної служби України медичними питаннями займається тільки невеликий сектор авіаційної медицини. На наше переконання, це питання потребує якнайшвидшого вирішення, оскільки медичне забезпечення цивільної авіації прямо впливає на безпеку авіаційних перевезень. Тому, пропонуємо утворити в структурі Державної авіаційної служби України Управління медичної безпеки авіаційних перевезень, яке повинно складатися з низки відділів, мати достатню кількість персоналу, що дасть можливість більш ефективно контролювати стан цивільної авіаційної медицини в Україні.

3. *Колпаков В.К.* Адміністративне право України: підручник. / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
4. *Битяк Ю.П.* Адміністративне право України: підручник. / Ю.П. Битяк. – Харків : Право, 2000. – 520 с.
5. *Стеценко С.Г.* Адміністративне право України: навчальний посібник / С.Г. Стеценко. – К., 2007. – 624 с.
6. Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/>
7. Указ Президента України від 12.05.2011 № 581/2011 «Про затвердження Положення про Міністерство інфраструктури України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/>
8. Указ Президента України від 06.04.2011 № 398/2011 «Про затвердження Положення про Державну авіаційну службу України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/>
9. Тимчасова організаційна структура Державної авіаційної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.avia.gov.ua/documents/Pro-nas/Struktura/23517.html>