

ФУНКЦІОНАЛЬНІСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ГАЛУЗІ ПОВІТРЯНОГО ТРАНСПОРТУ

Національний авіаційний університет
проспект Любомира Гузара, 1, 03680, Київ, Україна
E-mail: zyli4ka17@gmail.com

Мета: дослідити державне регулювання на повітряному транспорті, формування державної політики та стратегії розвитку повітряного транспорту. **Методологія дослідження** спирається на методи документального аналізу і синтезу, порівняльного аналізу, об'єктивної істини, що дає змогу системно простежити вплив правового регулювання у сфері повітряного транспорту.

Результати: констатовано, правова система є важливою складовою в управлінні на повітряному транспорті. За умов належного правового регулювання відбуватиметься стрімкий розвиток повітряного транспорту. **Обговорення:** державна політика у сфері повітряного транспорту являє собою сукупність цілей, завдань, пріоритетів, принципів, стратегічних програм і планових заходів, які розробляються і реалізуються органами державної влади, що дозволяє державі досягти обумовлених цілей у авіаційній галузі, використовуючи правові, економічні, адміністративні та інші методи і засоби впливу, спираючись на ресурси, наявні в її розпорядженні. Особливістю вказаної державної політики є те, що, по-перше, вона тісно пов'язана як із зовнішньополітичними та й внутрішньодержавними процесами у країні; по-друге, має великий вплив на розвиток усіх соціально-економічних відносин; по-третє, забезпечується системою органів державного управління на чолі з главою держави; по-четверте, є досить динамічною та матеріально-витратною; по-п'яте, потребує постійного контролю та корегування з боку держави.

Ключові слова: державна політика; адміністративні методи впливу; соціально-економічні відносини; правове забезпечення.

Постановка проблеми та її актуальність.

Державне регулювання на повітряному транспорті 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, у здійсненні державного контролю за їх виконанням та встановленні відповідальності за їх порушення.

Управління в галузі повітряного транспорту має забезпечувати: своєчасне, повне та якісне задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях та потреб оборони України; захист прав громадян під час їх транс-

портного обслуговування; безпечне функціонування транспорту; додержання необхідних темпів і пропорцій розвитку національної повітряної транспортної системи; захист економічних інтересів України та законних інтересів підприємств і організацій повітряного транспорту і споживачів транспортних послуг; створення однакових умов для розвитку господарської діяльності підприємств повітряного транспорту; обмеження монополізму та розвиток конкуренції; координацію роботи повітряного транспорту; ліцензування окремих видів діяльності в галузі повітряного транспорту та охорону навколишнього природного середовища від шкідливого впливу повітряного транспорту (ст. 3 Закону України «Про транспорт»).

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Наукове підґрунтя дослідження склали наукові праці В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.Д. Бордунова, О.О. Гайдуліна, С.В. Ківалова, Р.С. Кундрик, Є.Т. Шереметьєвої, Ф.П. Шульженко та інших вчених.

Виклад основного матеріалу. Керівництво в сфері державного регулювання на повітряному транспорті здійснює Президент України та Кабінет Міністрів України, які забезпечують реалізацію державної політики розвитку авіації України відповідно до Конституції та законів України. Проте, враховуючи, що за законодавством України авіація поділяється на цивільну та державну авіацію (ч. 4 ст. 4 ПКУ), то й діаметрально-протилежним чином розрізняється відповідна система державного управління. За ст. 5 ПКУ 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: здійснення комплексних заходів щодо забезпечення безпеки польотів, авіаційної, екологічної, економічної та інформаційної безпеки; створення умов для розвитку авіаційної діяльності, повітряних перевезень та їх обслуговування, виконання авіаційних робіт та польотів авіації загального призначення; організація використання повітряного простору України; представництво України в міжнародних організаціях цивільної авіації та у міжнародних відносинах з питань цивільної авіації [1]. Вказані напрями реалізуються уповноваженим органом з питань цивільної авіації шляхом: розроблення, прийняття та впровадження авіаційних правил України; сертифікації 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. Уповноважений орган з питань цивільної авіації є уповноваженим та незалежним органом щодо забезпечення використання повітряного простору України суб'єктами авіаційної діяль-

ності, нагляду за забезпеченням аеронавігаційного обслуговування. З метою вжиття заходів до забезпечення безпеки авіації уповноважений орган з питань цивільної авіації взаємодіє з правоохоронними органами, органами виконавчої влади.

Діюча структура спеціального органу державного управління цивільної авіації є більш оптимальною, бо її елементи чітко упорядковані, що надало змогу із збереженням працюючого контингенту скоротити керівний склад, а відповідно забезпечити прискорення вирішення нагальних питань без зайвої бюрократії та зменшити відповідні бюджетні кошти на утримання Державіаслужби України. Щодо повноважень Державіаслужби, то, незважаючи на значну структурну перебудову, повноваження, закріплені у Положенні про державну авіаційну службу України, значно розширені [2].

Основою державного регулювання діяльності цивільної авіації України є Конституція України [8], Повітряний кодекс України [9], інші нормативно-правові акти, державні та галузеві стандарти, керівні документи зі стандартизації тощо.

Попередній Повітряний кодекс України 1993 р. [3] із самого початку зберігав інститути радянського повітряного права і не повною мірою орієнтувався на вимоги міжнародного права, навіть після внесення до нього доповнень та змін. Повітряний кодекс України 1993 р. можна вважати документом перехідного періоду, який став регулятором відносин в авіаційній галузі тільки на початковому етапі переходу від радянської системи господарювання до системи ринкових відносин у галузі. Повітряний кодекс 1993 р. фактично не містив у собі ринкових елементів, внаслідок чого досягти високого рівня ефективності регулювання діяльності авіаційного транспорту тільки шляхом застосування підзаконних нормативно-правових актів було досить проблематичним.

Щодо державного регулювання діяльності в галузі державної авіації, то відповідно до ст. 7 ПКУ уповноваженим центральним органом виконавчої влади у цій сфері є Міністерство оборони України. Так, Міністерство оборони України регулює питання державної авіації в частині

реєстрації та допуску державних повітряних суден та літальних апаратів, аеродромів та злітно-посадкових майданчиків, підтримання льотної придатності державних повітряних суден, допуску авіаційного персоналу до виконання польотів та проведення робіт із забезпечення польотів, охорони повітряних суден, виконання та забезпечення польотів, пошуку та рятування, випробування та прийняття в експлуатацію нових типів повітряних суден, призначених для використання в державній авіації, та здійснює нормативно-правове регулювання зазначених питань за погодженням із зацікавленими центральними органами виконавчої влади, які експлуатують державні повітряні судна. Якщо розробник, виробник не виконує своїх обов'язків із супроводження експлуатації виробів авіаційної техніки, компонентів та обладнання, підтримання їх льотної придатності, Міністерство оборони України вживає необхідних заходів для забезпечення безпеки польотів та підтримання льотної придатності державних повітряних суден шляхом: заборони експлуатації екземплярів або типу виробів авіаційної техніки, компонентів та обладнання; прийняття відповідальності на себе за виконання вищезазначених функцій; визначення відповідальної організації за виконання таких функцій.

Проте, слід зауважити, що зазначені та ґрунтовно законодавчо визначені повноваження Міноборони в сфері державної авіації майже не знайшли свого підзаконного втілення у спеціальних нормативних актах, а саме: у профільному Положенні про Міністерство оборони України.

Наразі у системі Міноборони вже зроблені певні напрацювання щодо переформатування системи державного управління в цій сфері [8, с. 282]. Так, у цілому, до структури повітряних сил України, що підконтрольні Міноборони України, відносяться: повітряні командування, Харківський університет Повітряних Сил, Державний авіаційний науково-випробувальний центр, військові частини, установи та організації безпосереднього підпорядкування. При цьому в недалекому майбутньому в рамках організаційної перебудови Повітряних Сил передбачається перехід до структури «пові-

тряне командування – бригада (полк)». Стосовно функціональних структур Повітряних Сил ЗС України, то вони будуть представлені: об'єднаними силами швидкого реагування; основними силами оборони; силами підтримки (підсилення). Проте реформа у системі держуправління в Збройних Силах України йде досить повільно, що негативно впливає на розвиток пов'язаних із цим відносин.

Наголосимо, що інструментальна складова механізму правового регулювання авіаційної галузі забезпечується за допомогою правового інструментарію, який має нормативне закріплення та містить, як правило, норми публічного права. При цьому приватноправовий механізм регулювання авіаційної галузі також має своє нормативне закріплення, але в цьому аспекті на перший план виходить задоволення приватного інтересу в галузі авіації, а саме отримання прибутку. Виходячи з цього, можна виділити такі види механізму правового регулювання авіаційної галузі, як:

міжнародно-правовий механізм правового регулювання авіаційної галузі, який натепер є одним із ключових в упорядкуванні відносин у зазначеній сфері, оскільки саме за його допомогою урегульовано значне коло питань, пов'язаних із переміщенням осіб та товарів між різними державами. Як наголошувалось у наших попередніх публікаціях, вплив міжнародних організацій містить у собі риси опосередкованого державного регулювання. Як приклад наведемо проект наказу Державної авіаційної служби України «Про затвердження змін до Авіаційних правил України», представлений на офіційному сайті Державіаслужби і спрямований на зміни у «Правилах повітряних перевезень та обслуговування пасажирів і багажу» [4]. Зокрема, в проекті передбачені зміни у п. 1 глави 5 розділу XXVI Авіаційних правил України, запропоновані у зв'язку з отриманням листа ІКАО від 11.10.2019 № LE3/38/1-19/70, у якому йдеться про перегляд лімітів відповідальності авіаперевізників, встановлених Монреальською конвенцією (збільшено на 13,9%) [3];

конституційно-правовий механізм правового регулювання авіаційної галузі містить посилення, які визначають базові засади нормативного

регулювання зазначеної сфери. Серед таких норм – п. 5 ст. 92 Конституції України, де визначено, що засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку визначаються виключно законами України. Саме конституційно-правовий механізм визначає норми, які закріплюють права громадян на заняття підприємницькою діяльністю, на гарантування безпеки життя та здоров'я людини і громадянина та ряд інших. При цьому саме суб'єкти конституційно-правового механізму (Верховна Рада України, комітети Верховної Ради України) затверджують державну політику в галузі авіації та визначають вектор розвитку останньої;

фінансово-правовий механізм правового регулювання авіаційної галузі також становить значну частину фінансових відносин у цій сфері, закріплений у фінансово-правових нормах та визначає питання, пов'язані із фінансово-господарською діяльністю, фінансовими витратами на забезпечення авіаційної безпеки; фінансового авіалізингу, фінансового забезпечення розвитку авіаційної медицини тощо. Як приклад наведемо положення, що закріплене в Державній програмі авіаційної безпеки цивільної авіації, а саме: фінансування загальнодержавних видатків, пов'язаних із забезпеченням авіаційної безпеки, та інших витрат уповноваженого органу з питань цивільної авіації, пов'язаних із забезпеченням виконання його функцій з безпеки авіації, здійснюється за окремою бюджетною програмою на підставі та в межах річного кошторису з коштів, що надійшли до Державного спеціалізованого фонду фінансування загальнодержавних витрат на авіаційну діяльність та участь України у міжнародних авіаційних організаціях від справляння державного збору з авіаційної безпеки, у частині, що згідно із законодавством зараховується до спеціального фонду Державного бюджету України [1];

кримінально-правовий механізм правового регулювання авіаційної галузі визначає коло кримінально-правових засобів, які застосовуються спеціально визначеними суб'єктами за

завдання шкоди суспільним відносинам, які перебувають під охороною держави;

адміністративно-правовий механізм правового регулювання авіаційної галузі охоплює найбільшу частину правовідносин у цій сфері, оскільки саме за його допомогою здійснюється упорядкування відносин та підтримання балансу публічних та приватних інтересів у сфері авіації за допомогою адміністративно-правових засобів.

Таким чином, під механізмом правового регулювання в галузі авіаційного транспорту будемо розуміти нормативно визначену сукупність взаємоузгоджених і взаємозалежних компонентів, які забезпечують ефективне функціонування авіаційної галузі шляхом запровадження авіаційних правил для того, щоб можливо було задовольнити приватні та публічні інтереси, зберегти баланс останніх та надати можливість зацікавленим суб'єктам повноцінно реалізовувати закріплені в Конституції України права, свободи та законні інтереси.

Висновки. Отже, під функціональністю правового регулювання в галузі авіаційного транспорту будемо розуміти нормативно визначену сукупність взаємоузгоджених і взаємозалежних компонентів, які забезпечують ефективне функціонування авіаційної галузі шляхом запровадження авіаційних правил для того, щоб можливо було задовольнити приватні та публічні інтереси, зберегти баланс останніх та надати можливість зацікавленим суб'єктам повноцінно реалізовувати закріплені в Конституції України права, свободи та законні інтереси. При цьому інструментальною складовою цього механізму виступають адміністративно-правові засоби зобов'язального характеру, які трансформуються в авіаційні правила. Саме вдаль використання адміністративно-правових засобів надає можливість упорядкувати різні за правовою природою авіаційні відносини, які об'єднані спільною метою, що полягає у реалізації конституційних прав, свобод і законних інтересів, підтриманні балансу публічних і приватних інтересів та забезпеченні авіаційної безпеки тощо. Мета механізму правового регулювання подолання перепон на шляху задоволення інтересів суб'єктів права – досягається за допомогою використання

сукупності засобів, які різняться за природою та функціональним призначенням, але об'єднані в систему спільною метою.

Перспективи подальших досліджень даної проблеми полягають у аналізі стану чинного законодавства з питань організації та діяльності повітряного транспорту України на предмет вияву норм, що суперечать сучасним основним принципам управління в системі авіації з метою приведення їх у відповідність до завдань функціонування даної галузі та її конституційно-правового статусу.

Література

1. Бордунов В.Д. Международное воздушное право: учеб. пос. Москва: НОУ ВКШ «Авиабизнес»; изд-во «Научная книга», 2006. 464 с.

2. Шульженко Ф.П., Гайдулін О.О., Кундрік Р.С. Транспортне право: навч. посіб. Київ: КНЕУ, 2005. 244 с.

3. Повітряний транспорт. URL: <http://uk.wikipedia.org/wiki/>

4. Про транспорт: Закон України від 10 лист. 1994 р. № 232/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 51. Ст. 446.

5. Повітряний кодекс України від 19 трав. 2011 р. № 3393-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 48-49. Ст. 536.

6. Шереметьєва Є.Т. Теоретичні та методологічні основи дослідження повітряного права України. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. Київ: НАУ, 2009. № 1(10). С. 7-11. DOI: 10.18372/2307-9061.10.8197

7. Адміністративне право України / за заг. ред. академіка С.В. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2003. 572 с.

8. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: ІнЮре, 2002. 432 с.

9. Адміністративне право України / за ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2000. 534 с.

10. Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовт. 2010 р. № 2174-р. *Офіційний вісник України*. 2010. 10 груд. № 92. Том 2. Ст. 545.

11. Концепція Державної цільової програми розвитку аеропортів на період до 2023 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 лист. 2012 р. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=245830910.

12. Про затвердження Програми розвитку державної системи використання повітряного простору України на 2010-2014 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 січ. 2010 р. № 44. *Офіційний вісник України*. 2010. 29 січ. № 3. С. 33.

References

1. Bordunov V.D. *Mezhdunarodnoe vozdušnoe pravo: ucheb. pos.* Moskva: NOU VKSh «Aviabiznes»; izd-vo «Nauchnaja kniga», 2006. 464 s.

2. Shul'zhenko F.P., Gajdulyn O.O., Kundryk R.S. *Transportne pravo: navch. posib.* Kyi'v: KNEU, 2005. 244 s.

3. Povitryanjy transport. URL: <http://uk.wikipedia.org/wiki/>

4. Pro transport: Zakon Ukrai'ny vid 10 lyst. 1994 r. № 232/94-VR. *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrai'ny*. 1994. № 51. St. 446.

5. Povitryanjy kodeks Ukrai'ny vid 19 trav. 2011 r. № 3393-VI. *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrai'ny*. 2011. № 48-49. St. 536.

6. Sheremet'jeva Je.T. *Teoretychni ta metodologichni osnovy doslidzhennja povitryjanogo prava Ukrai'ny. Naukovi praci Nacional'nogo aviacijnogo univertsytetu. Serija: Jurydychnyj visnyk «Povitryane i kosmichne pravo»*. Kyi'v: NAU, 2009. № 1(10). S. 7-11. DOI: 10.18372/2307-9061.10.8197

7. *Administratyvne pravo Ukrai'ny / za zag. red. akademika S.V. Kivalova.* Odesa: Jurydychna literatura, 2003. 572 s.

8. *Vykonavcha vlada i administratyvne pravo / za zag. red. V.B. Aver'janova.* Kyi'v: InJure, 2002. 432 s.

9. *Administratyvne pravo Ukrai'ny / za red. Ju.P. Bytjaka.* Harkiv: Pravo, 2000. 534 s.

10. Pro shvalennja Transportnoi' strategii' Ukrai'ny na period do 2020 roku: Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrai'ny vid 20 zhovt. 2010 r. № 2174-r. *Oficijnyj visnyk Ukrai'ny*. 2010. 10 grud. № 92. Tom 2. St. 545.

11. Koncepcija Derzhavnoi' cil'ovoi' programy rozvytku aeroportiv na period do 2023 roku: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 19 lyst. 2012 r. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=245830910.

12. Pro zatverdzhennja Programy rozvytku derzhavnoi' systemy vykorystannja povitranogo

prostoru Ukrainy na 2010-2014 roky: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 13 sich. 2010 r. № 44. *Oficijnyj visnyk Ukrainy*. 2010. 29 sich. № 3. S. 33.

A. Polyanska

FUNCTIONALITY OF LEGAL REGULATION IN THE FIELD OF AIR TRANSPORT

National Aviation University
Liubomyra Huzara Avenue, 1, 03680, Kyiv, Ukraine
E-mail: zyli4ka17@gmail.com

***The aim:** to study the state regulation of air transport, the formation of state policy and strategy for the development of air transport. **Research methodology** is based on the methods of documentary analysis and synthesis, comparative analysis, objective truth, which allowed to systematically trace the impact of legal regulation in the field of air transport. **The results:** it was stated, that the legal system is an important component in the management of air transport. With proper legal regulation, there will be a rapid development of air transport. **The discussion:** state policy in the field of air transport is a set of goals, objectives, priorities, principles, strategic programs and planning measures, which are developed and implemented by public authorities, which allows the state to achieve the agreed goals in the aviation industry, using legal, economic, administrative and other methods and means of influence, based on the resources at its disposal. The peculiarity of this state policy is that, first, it is closely related to both foreign and domestic processes in the country; secondly, has a great influence on the development of all socio-economic relations; thirdly, it is provided by a system of public administration bodies headed by the head of state; fourth, it is quite dynamic and costly; fifth, it needs constant control and adjustment by the state. State regulation of air transport is the formation of state policy and development strategy, defining tasks, functions, conditions of activity in the field of aviation and use of Ukrainian airspace, application of aviation security measures, adoption of mandatory aviation rules of Ukraine, state control over their implementation and establishing responsibility for their violation.*

***Keywords:** state policy; administrative methods of influence; socio-economic relations; legal support.*