

УДК 351.814(045)

СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ УКРАЇНИ

Євген СРЯШОВ,

старший викладач кафедри повітряного та космічного права
Юридичного інституту Національного авіаційного університету

SUMMARY

The features of the administrative-law regulation of civil aviation are examined in the article. Relations that arise up in connection with the use of air space by means of aircrafts have the special character and got the name "civil aviation". Essence of the administrative-law regulation is characterized in opinion of author the presence of object, purpose, tasks, functions and principles. Using the generals of representatives of theory of law and doctrinal views scientists of administrative law author gives the definition of the administrative-law regulation of these relations. Author's definition of the object, purpose, tasks, functions and principles administrative-law regulation of civil aviation also given.

Key words: civil aviation, administrative-law regulation, object, purpose, tasks, functions, principles.

АНОТАЦІЯ

У статті розглядаються особливості адміністративно-правового регулювання цивільної авіації. Відносини, що виникають у зв'язку з використанням повітряного простору за допомогою повітряних суден мають особливий характер і отримали назву «цивільна авіація». Сутність адміністративно-правового регулювання характеризується на думку автора наявністю об'єкту, мети, завдань, функцій та принципів. Використовуючи загальні положення представників теорії права та доктринальні погляди вчених-адміністративістів автор надає власне визначення адміністративно-правового регулювання цих відносин. Також надано авторські дефініції об'єкту, мети, завданням, функціям та принципам адміністративно-правового регулювання цивільної авіації.

Ключові слова: цивільна авіація, адміністративно-правове регулювання, об'єкт, мета, завдання, функції, принципи.

Постановка проблеми. З появою виробів, здатних переміщуватись у повітряному просторі як в межах території певної держави, так і в міжнародному повітряному просторі перед суверенами та міжнародною спільнотою повстало питання щодо врегулювання нормами права відносин, пов'язаних з діяльністю щодо переміщенням таких виробів зокрема та обслуговуючої інфраструктури взагалі. Такий вид діяльності в подальшому дістав назви «цивільна авіація», «авіаційна галузь», «авіаційна діяльність», «міжнародна цивільна авіація».

Метою статті є визначення особливостей адміністративно-правового регулювання діяльності цивільної авіації, його змісту та характеристики, яка опосередковується наявністю об'єкту, мети, завданнями, функціями та принципами.

Виклад основного матеріалу. Для визначення поняття «адміністративно-правове регулювання», на нашу думку, слід звернутися до більш ширшої категорії – «правове регулювання» і, з урахуванням особливостей суспільних відносин в авіаційній галузі, визначити його характеристики.

Питання правового регулювання висвітлені в роботах як представників теорії права (С.С. Алексєєв, О.Ф. Скакун, П.М. Рабинович, О.В. Сурилов, В.В. Копейчиков та ін.), так і науковців-

адміністративістів, зокрема В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, С.Т. Гончарука, В.К. Колпакова, Р.А. Калюжного та ін. Окремі аспекти адміністративно-правового регулювання діяльності авіаційного транспорту як складової частини транспортної системи країни були в полі зору таких вітчизняних учених, як А.В. Філіппов, А.С. Бичков, О.О. Андрєєва, В.О. Чернов.

Поняття «правове регулювання» є предметом наукових досліджень як теорії права, так і галузевих наук.

У навчальній літературі правове регулювання визначається як здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток [1, с. 488].

У Популярній юридичній енциклопедії під правовим регулюванням розуміється здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони й розвитку, а також вплив на поведінку та свідомість громадян шляхом проголошення їх прав та обов'язків, встановлення певних дозволів та заборон, затвердження певних правових актів тощо [2, с. 369].

Розглядаючи поняття «правове регулювання», С.С. Алексєєв вказує, що це не просто дещо інший словесний зворот вислову «право – регулятор», а осо-

блива категорія, змістовна і «теоретично насичена», що очолює специфічний понятійний ряд (до неї входять такі поняття, як механізм правового регулювання, правові засоби, правовий режим та ін.) [3, с. 417].

Право як соціальний феномен має особливість спрямовувати свою регулятивну силу на ті суспільні відносини, виникнення та розвиток функціонування яких уявляється неможливим без використання правових засобів. Серед різновидів суспільних відносин О.Ф. Скакун виокремлює економічні, політичні, соціально-культурні [1, с. 490].

До системи суспільних відносин, що підлягають правовому регулюванню, входять: 1) відносини щодо обміну матеріальними цінностями; 2) відносини з управління суспільством; 3) відносини із забезпечення правопорядку, які виникають внаслідок порушення правил, що регламентують поведінку людей у вказаних сферах [4, с. 27].

В енциклопедичній літературі правове регулювання (від лат. *regulare* – спрямовувати, впорядковувати) визначається як один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави. Є різновидом соціального регулювання. Предмет правового регулювання – правові, політичні, економічні та інші суспільні відносини, впорядкування яких не можливе без норм права [5, с. 75].

Об'єктивні чинники розвитку суспільства спонукають до появи нових відносин та виникнення відповідного їх правового регулювання, або ж затвердження правових норм, які опосередковують уже існуючі суспільні відносини. У нашому випадку відносини, пов'язані з використанням повітряного простору задля провадження авіаційної діяльності є особливим різновидом суспільних відносин, який підпадає під особливе правове регулювання. Ця особливість полягає в тому, що в 2011 р. прийнята нова редакція Повітряного кодексу України (далі – ПКУ) [6].

ПКУ містить взаємопов'язані норми-дефініції щодо цивільної авіації, а саме: авіаційна діяльність, організація повітряного руху, повітряний рух, повітряний простір України, цивільна авіація (п. п. 3, 74, 80, 81, 102 ч. 1 ст. 1 ПКУ України). Крім того, у п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про використання повітряного простору України» від 29.03.2002 р. № 401 авіація визначається як галузь, що є складовою частиною транспортної системи країни, підприємства, установи та організації якої, незалежно від форми власності та підпорядкування, володіють повітряними суднами та провадять діяльність, пов'язану з використанням повітряного простору [7].

Повітряний кодекс України – єдиний кодифікований акт, норми якого в основному призначені для врегулювання відносин щодо використання повітряного простору за допомогою повітряних суден. Однак із

змісту його норм з'ясовуємо, що в сукупності це норми поліфункціонального призначення щодо врегулювання суспільних відносин у галузі цивільної авіації, а кількість норм адміністративного права в системі правового регулювання діяльності цивільної авіації, на нашу думку, є превалуючою. Це підтверджується тезою про те, що «найбільша частка (до 70%) у структурі правових норм повітряного законодавства належить нормам адміністративного права» [8, с. 100].

Слід зазначити, що в літературі щодо ролі адміністративно-правових норм у правовому регулюванні суспільних відносин наголошується, що адміністративно-правові норми в деяких випадках можуть здійснювати функції регулятора суспільних відносин не тільки у сфері публічного управління, а й в інших сферах. Так, із їх допомогою забезпечується регулювання фінансових, трудових, екологічних та багатьох інших суспільних відносин [9, с. 117] і, звичайно, відносин у галузі цивільної авіації.

Виходячи з конституційних та положень повітряного законодавства щодо повного та виключного суверенітету України над її повітряним простором, адміністративно-правове регулювання відносин щодо використання повітряного простору цивільною авіацією є переважним та незаперечним.

Адміністративно-правове регулювання передбачає, що суб'єкти влади, як правило, в односторонньому порядку вирішують, а невіддані суб'єкти вправі оскаржити такі рішення [10, с. 69].

Характеризуючи адміністративно-правовий метод регулювання суспільних відносин, В.К. Колпаков виокремлює таку його особливість: «Адміністративно-правове регулювання передбачає односторонність волевиявлення одного з учасників відносин. Це волевиявлення юридичне владне, тому йому належить вирішальне значення. Волевиявлення однієї сторони не рівнозначне волевиявленню другої. Пояснюється це перш за все тим, що юридично-владні приписи віднесені до компетенції відповідних суб'єктів виконавчої влади» [11, с. 59–60].

Отже, наявність характеристик авіаційного транспорту, авіаційної діяльності та цивільної авіації, авіації як галузі, закріплених у Законі України «Про транспорт», ПКУ, Положенні про використання повітряного простору України, приписів щодо обов'язковості реєстрації та сертифікації суб'єктів та об'єктів авіаційної діяльності, що містяться в інших нормативно-правових актах авіаційного спрямування дає можливість стверджувати саме про адміністративно-правове регулювання діяльності цивільної авіації. Під останнім слід розуміти організаційно-розпорядчий владний вплив органів виконавчої влади на суспільні відносини в галузі авіації щодо їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку, а також на суб'єктів авіаційної діяльності щодо обов'язковості сертифікації авіаційного персоналу, реєстрації та сертифікації елементів авіатранспортної

інфраструктури (повітряних суден та його компонентів, аеродромів, повітряних трас та повітряних ліній) тощо з метою гарантування безпеки авіації, забезпечення інтересів держави, національної безпеки та потреб суспільства й економіки в повітряних перевезеннях та авіаційних роботах.

Визначаючи об'єкт адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, в енциклопедичній літературі зазначається, що види й обсяг матеріальних та нематеріальних благ, які становлять об'єкт права, визначаються законодавцем і закріплюються в законах та інших нормативно-правових актах. Поняття «об'єкт права фактично є тотожним поняттю «об'єкт правового регулювання»» [12, с. 212–213].

Наявність такого блага як повітряний простір без сумніву передбачає певну деталізацію тих вихідних положень, що містяться в зазначених нормативно-правових актах, і зокрема відносин, що виникають у зв'язку з використанням повітряного простору цивільною авіацією.

У теорії права значимість правового регулювання (а, на нашу думку, й адміністративно-правового регулювання) опосередковується предметом або об'єктом такого регулювання, тобто середовищем, у якому і під впливом особливостей якого право впливає на суспільні відносини [3, с. 449].

Розрізняючи категорії об'єкту та предмету, зауважимо, що в нашому випадку під об'єктом слід розуміти все те, з приводу чого виникають авіаційні суспільні відносини, а саме: повітряний простір, об'єкти авіатранспортної інфраструктури (повітряні судна, аеропорти, аеродроми, тощо); предмет – суспільні відносини щодо використання повітряного простору за допомогою повітряних суден, надання аеронавігаційної інформації, реєстрації та сертифікації повітряних суден, аеропортів, аеродромів, служб управління повітряним рухом, розробників та виробників авіаційної техніки.

Тобто об'єктом адміністративно-правового регулювання в нашому випадку будуть матеріальні й нематеріальні блага: повітряний простір, авіаційна техніка та конструкторсько-технологічна документація до неї, різноманітне авіаційне обладнання щодо управління повітряним рухом тощо, з приводу яких виникають правовідносини, тобто стійкі правові зв'язки між суб'єктами щодо використання повітряного простору за допомогою повітряних суден із метою здійснення повітряних перевезень, виконання авіаційних робіт, обслуговуванням повітряного руху, сертифікацією суб'єктів та об'єктів авіаційної діяльності тощо.

Розглянувши адміністративно-правове регулювання діяльності цивільної авіації, проаналізуємо його функції та зміст, які характеризують його сутність, мету і завдання.

Чинний ПКУ встановлює правові основи діяльності в галузі авіації. А державне регулювання діяльності

в цій галузі та використання повітряного простору України спрямоване на гарантування безпеки авіації, забезпечення інтересів держави, національної безпеки та потреб суспільства й економіки в повітряних перевезеннях та авіаційних роботах. Звичайно, державне регулювання поза межами цілеспрямованого впливу органів держави загальної та спеціальної компетенції на авіаційні відносини неможливо уявити і в цьому аспекті метою адміністративно-правового регулювання є упорядкування, охорона та розвиток зазначених відносин за допомогою всього інструментарію такого регулювання.

Гарантованість мети регулювання, передбачена преамбульними нормами ПКУ досягається шляхом виконання певних специфічних завдань. Такі завдання визначені в Положенні про Міністерство інфраструктури України та Положенні про Державну авіаційну службу України, затверджених Указами Президента України відповідно від 12.06.2011 р. № 581/2011 та від 06.04.2011 р. № 398/2011 [13; 14].

Головними завданнями Мінінфраструктури України є формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах транспорту (у тому числі авіаційного), використання повітряного простору України. А основними завданнями Державіаслужби України є такі:

- 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 в 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 і міжнародно-правової діяльності цивільної авіації.

Тобто завданнями зазначених державних регуляторів охоплено коло питань різнопланового та специфічного характеру, а їх досягнення здійснюється при виконанні ними певних функцій.

В енциклопедичній літературі функції права визначаються як напрями або види впливу права на суспільні відносини. Функції права реалізуються через систему права (галузі, інститути, норми права тощо), через нормативно-правові акти, договори, прецеденти та акти застосування права, а також шляхом відповідної діяльності органів державної влади [5, с. 313].

Представники теорії державного управління під функцією розуміють стійкий спосіб активної взаємодії речей, за якого зміна одних об'єктів спричиняє зміну інших; роль, що виконується певним елемен-

том соціальної системи для здійснення цілей та інтересів соціальних груп і класів; залежність між різними соціальними процесами, що виражається у функціональній залежності; стандартизована соціальна дія, що регулюється певними нормами і контролюється соціальними інститутами [15, с. 237].

Наявність спеціально уповноваженого державного органу з питань цивільної авіації передбачає державне регулювання діяльності в галузі цивільної авіації відповідно до ч. 1 ст. 5 ПКУ за такими напрямками:

1) здійснення комплексних заходів щодо забезпечення безпеки польотів, авіаційної, екологічної, економічної та інформаційної безпеки;

2) створення умов для розвитку авіаційної діяльності, повітряних перевезень та їх обслуговування, виконання авіаційних робіт та польотів авіації загального призначення;

3) організація використання повітряного простору України;

4) представництво України в міжнародних організаціях цивільної авіації та у міжнародних відносинах із питань цивільної авіації.

Єдиним кодифікованим актом, звичайно, неможливо «охопити» всі ті напрями діяльності Державіаслужби України, тому деталізований список функцій міститься в Положенні про Державну авіаційну службу України. Спрямованість діяльності цього державного органу доволі широка – від неправових форм (наприклад, узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції та здійснення різноманітного контролю та нагляду) до розроблення та впровадження різноманітних інструкцій, правил та порядків. Загалом на Державіаслужбу України, відповідно до зазначеного положення, покладено виконання 301 функції.

Отже, під функціями адміністративно-правового регулювання цивільної авіації слід розуміти комплекс взаємопов'язаних напрямів діяльності щодо здійснення цілей та інтересів розробників, виробників авіаційної техніки, повітряних перевізників та їх клієнтів, що стандартизовані різноманітними інструкціями, правилами та порядками.

Здійснення адміністративно-правового регулювання неодмінно має здійснюватися на основі певних постулатів, правил. Такими постулатами, на нашу думку, є принципи.

Представники теорії права по-різному характеризують категорію «принципи права». Так, С.С. Алексєєв зазначає, що поняття «принцип права» проявляє свій пізнавальний потенціал головним чином на тому рівні теоретичного осмислення правової дійсності, на якому розглядаються особливості правових систем того чи іншого історичного типу. Саме тоді принципи права і виступають у якості засад, у яких акумулюються, збираються воедино, викристалізуються характерні озна-

ки права тої чи іншої суспільно-економічної формації. Будучи вихідними засадами історично визначених правових систем, принципи права мають спрямовуюче значення в їх розвитку і функціонуванні [16, с. 81]. Інші вважають, що принципи права є відображенням історичного типу права [17, с. 161].

Характеризуючи принципи права як своєрідну систему координат, у мкжах якої розвивається право, і одночасно вектор, який визначає напрям його розвитку, О.Ф. Скакун вважає, що вони (принципи) мають історичний характер, є результатом осмислення закономірностей розвитку суспільства в цілому [1, с. 221, 223].

Для адміністративно-правового регулювання цивільної авіації історичність та закономірність розвитку людства виявляється насамперед, на нашу думку, рівнем розвитку науково-технічного прогресу щодо розробки, виготовлення та використання такого високотехнологічного та наукоємного виробу, яким є повітряне судно в сучасному розумінні. Здатність таких літальних апаратів переміщуватись у повітряному просторі не тільки в межах державних кордонів, а й поза них спонукало міжнародну авіаційну спільноту закріпити найважливіший принцип міжнародного публічного повітряного права – принцип повного і виключного суверенітету держави над своїм повітряним простором (ст. 1 Конвенції про міжнародну цивільну авіацію, 1944 р.) [18].

Наприклад, розглядаючи принцип суверенітету держави над повітряним простором, відомий російський науковець у галузі міжнародного повітряного права В.Д. Бордунов зазначає, що цей принцип є первинним ... при вирішенні питань дотримання законів і правил, що регулюють приліт та виліт повітряних суден, прибуття та відправлення з території пасажирів, екіпажів та вантажів, найважливішим атрибутом суверенітету є юрисдикція, у якій знаходить своє втілення верховенство законів і правил держави, встановлених нею щодо своєї території та розташованого над нею повітряного простору [19, с. 41]. А це у свою чергу, на нашу думку, є нічим іншим, як основоположний принцип адміністративно-правового регулювання – принцип законності.

У спеціальній монографічній праці «Принципи права України» А.М. Колодій дійшов висновку, що «принципи права – це такі правові явища, які безпосередньо пов'язують зміст права з його соціальними основами – тими закономірностями суспільного життя, на яких дана правова система побудована і які вона закріплює» [20, с. 21].

У розумінні В.Б. Авер'янова принципи адміністративного права визначають напрями і механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, характер механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, природу зв'язків, які формуються в процесі цього регулювання [9, с. 80, 82].

Щодо принципів адміністративно-правового регулювання цивільної авіації, то їх можна визначити як елемент вихідних засад розвитку і функціонування взагалі історично визначених правових систем, що мають спрямовуюче значення для галузі, становлять своєрідну систему координат та напрями щодо позитивних закономірностей її розвитку, визначають характер та природу механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, які виникають у процесі діяльності фізичних та юридичних осіб у галузі авіації та/або організації повітряного руху України, а їх функціональна спрямованість (принципів) – гарантування безпеки авіації, забезпечення інтересів держави, національної безпеки та потреб суспільства й економіки в повітряних перевезеннях та авіаційних роботах.

Висновки. Отже, проаналізувавши особливості адміністративно-правового регулювання діяльності цивільної авіації, надано визначення останнього та його характеристик, а саме: об'єкту, мети, завданням, функціям та принципам.

Список використаної літератури

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
2. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт. В.К. Гіжевський, В.В. Головченко, В.С. Ковальський (кер.) та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 528с.
3. Алексеев С.С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. – М. : Издательская группа НОРМА – ИНФРА, 1998. – 810 с.
4. Коссе Д.Д. Правовий режим та механізм правового регулювання: ознаки та співвідношення / Д.Д. Коссе // Держава і право : зб. наук. праць. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2009. – Вип. 44. – С. 25–31.
5. Юридична енциклопедія : у 6 т. / уклад. Ю.С. Шемшученко, М.П. Зюблюк, В.П. Горбатенко та ін. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2003– . – Т. 5 : П-С. – 2003. – 736 с.
6. Повітряний кодекс України від 19.05.2011р. № 3393 VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 48–49 – Ст. 536.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про використання повітряного простору України» від 29.03.2002р. № 401 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 14. – Ст. 727.
8. Гончарук С.Т. Місце адміністративного права в механізмі правового регулювання відносин в галузі авіації / С.Т. Гончарук // Малий і середній бізнес. – 2008. – № 1–2. – С. 98–101.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] : у 2-х т. : / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004– . – Т. 1 : Загальна частина. – 584 с.
10. Бахрах Д.Н. Административное право : [учебник] / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008. – 816 с.
11. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, – 1999. – 736 с.
12. Юридична енциклопедія : у 6 т. / уклад. Ю.С. Шемшученко, М.П. Зюблюк, В.П. Горбатенко та ін.– К. : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2002– . – Т. 4 : Н-П. – 2002. – 717 с.
13. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство інфраструктури України» від 12.05.2011 р. №581/2011 // Офіційний вісник України – 2011. – № 37. – Ст. 1513.
14. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Державну авіаційну службу України» від 06.04.2011 р. № 398/2011 // Офіційний вісник України – 2011. – № 29. – Ст. 1233.
15. Малиновський В.Я. Державне управління : [навч. посібник] / В.Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.
16. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2-х т. / С.С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1981– . – Т. 1. – 360 с.
17. Теория государства и права / под ред. А.И. Денисова. – М., 1972. – 430 с.
18. Конвенція про міжнародну цивільну авіацію від 7 грудня 1944 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 40. – Ст. 2667.
19. Бордунов В.Д. Международное воздушное право. Учебное пособие / В.Д. Бордунов. – М. : НОУ ВКШ «Авиабизнес»; изд-во «Научная книга», 2007. – 464 с.
20. Колодій А.М. Принципи права України : [монографія] / А.М. Колодій. – К. : Юрінком, 1998. – 208 с.