

## ГЕНЕЗИС РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ФОРМ УПРАВЛІННЯ АВІАЦІЙНИМ ТРАНСПОРТОМ УКРАЇНИ В РАДЯНСЬКИЙ ТА ПОСТРАДЯНСЬКИЙ ЧАС

*У статті аналізується генезис розвитку організаційно-правових форм управління авіаційним транспортом України в радянський та пострадянський час. Автор робить висновок про те, що розвиток системи управління авіаційним транспортом України відображає об'єктивні соціально-економічні потреби суспільства та держави на різних історичних етапах та актуалізує як збереження позитивного досвіду, так й подальші перетворення у вказаній сфері.*

**Ключові слова:** організаційно-правова форма управління, авіаційний транспорт, цивільна авіація, повітряне право.

Внаслідок особливого геополітичного положення України у центрі Європи, що має достатньо велику територію та протяжні кордони, у поєднанні з мережею залізничних та автомобільних комунікацій цивільна авіація має надзвичайно важливе значення для забезпечення національної безпеки України. Науково-технічний та виробничий потенціал, який створювався десятиліттями, забезпечував Україні достойне місце серед провідних авіаційних держав світу. Він і сьогодні залишається цінним надбанням країни.

Дослідження процесу формування системи державного управління авіаційним транспортом – не тільки дань історичній традиції. Воно дозволить виявити те різноманіття юридичних форм державного регулювання в зазначеній галузі, ті їх конкретні прояви, які сьогодні можуть бути актуалізовані і використані. Вивчення нормативно-правових актів про організацію і діяльність авіаційного транспорту в радянський і пострадянський період, специфіки їх організаційної структури та функціонування в їх історичному розвитку сприятиме уточненню сучасних уявлень про місце і роль авіаційного транспорту в суспільстві, про межі та можливості державної участі в процесах перевізної діяльності, а також про закономірності та цикли розвитку відносин держави і перевізників пасажирів і вантажів.

Проблеми розвитку організаційно-правових форм управління авіаційним транспортом України в різні історичні проміжки часу привертала й продовжують привертати увагу дослідників. Над загальними проблемами повітряного права України плідно працює кафедра повітряного, космічного та екологічного права НАУ, результатом діяльності якої стала підготовка та опуб-

лікування навчального посібника «Повітряне право України» за загальною редакцією доктора юридичних наук, В. В. Костицького, один з розділів якого торкається проблем управління авіаційним транспортом. Різні аспекти правового регулювання управління авіаційним транспортом висвітлюють у своїх наукових доробках Ю. А. Задорожний, Є. Т. Шереметьєва, Н. В. Драганова, А. Ю. Нашинець-Наумова, Є. К. Єршаєв, С. Ш. Хомяченко, О. А. Гусар, Г. М. Михайлов, Г. В. Задорожня, М. Б. Ярчук, Є. П. Соколова, А. В. Піскунова і ін. Разом з тим, узагальнюючих робіт, які б аналізували генезис розвитку організаційно-правових форм управління авіаційним транспортом України від радянських часів до сьогодення бракує.

Кінець першого десятиріччя ХХ століття став рубежем, що розділяє два періоди в історії авіації. Якщо в перший період основною метою було здійснення польоту на апаратах, важчих за повітря, то в другий – створення літаків, здатних упевнено виконувати практичні завдання, відкриття перших пасажирських авіаліній, становлення авіації як галузі народного господарства країни, формування організаційно-правових засад її діяльності.

Отже, після Жовтневої революції 1917 р. всі засоби транспорту були націоналізовані. Транспортні проблеми постали перед Радянським державою у всій своїй складності відразу ж після повалення царської влади.

Правовою основою розвитку цивільної авіації в радянській країні став Декрет Ранднаркому РРФСР «Про повітряні пересування у повітряному просторі» від 17 січня 1921 р. [1, с. 26]. Він вперше проголосив абсолютний та беззаперечний суверенітет Радянської держави над сво-

їм повітряним простором, встановлював систему дозволів міжнародних польотів, перетину кордонів та систему прольоту над своєю територією. Цей декрет відіграв значну організуючу роль в становленні та розвитку повітряного транспорту. На його основі Головне управління повітряним флотом видало декілька правил: про випробування на звання цивільних пілотів та видачу свідоцтв; про реєстрацію повітряних суден та оформлення посвідчень на їх придатність до польотів; про нанесення на судна державних та пізнавальних знаків; про вогні та сигнали; про здійснення польотів; про заповнення книг повітряних суден; про митний нагляд тощо. Дія Декрету поширювалась і на територію України [2, с. 318]. 1 грудня 1922 при Головному управлінні Робітничо-селянського Червоного Військово-Повітряного Флоту (Главвоздухфлот) була створена Інспекція ЦПФ (Цивільного повітряного флоту), покликана розробляти заходи щодо розвитку цивільної авіації та здійснювати контроль за її діяльністю. 9 лютого 1923 р. Рада Праці і Оборони прийняла постанову про організацію Ради з цивільної авіації при Главвоздухфлоті. Інспекція ЦПФ була виконавчим та технічним органом Ради. Рада керувала усією діяльністю цивільної авіації СРСР [3, с. 30].

Усі основні положення Декрету 1921 р. увібрив в себе перший радянський Повітряний кодекс, прийнятий 27 квітня 1932 р. [4, с. 17]. А 26 липня 1932 р. був введений у дію перший Дисциплінарний статут ЦПФ. Так було закладено основи плановому державному керівництву діяльністю повітряного флоту країни.

До цього часу в Україні сформувалося три великих центри – Київ, Одеса і Харків, що мали за мету подальший розвиток авіаційної науки і техніки. Повітряний транспорт був єдиним засобом швидкої і порівняно недорогої доставки пасажирів і вантажів. 1 травня 1921 р. було організовано авіалінію Москва – Харків. У травні 1924 р. було започатковано Державні авіамаїстерні №7, конструкторський відділ яких створив перший серійний літак «Коник-Горбунець».

12 березня 1923 р. Харкові було засновано Товариство авіації та повітроплавання України та Криму. У квітні 1923 р. створено акціонерне товариство «Укрповітрошлях». У квітні – травні відбулися пробні польоти, а з 25 травня 1924 р. почалися регулярні рейси на лініях Харків-Полтава-Київ, та Харків-Кіровоград-Одеса загальною протяжністю 1090 км [4, с. 19–20].

У 1930 р. в Москві створюється Всесоюзне об'єднання цивільного повітряного флоту. 25 лютого 1932 р. воно було перетворене на Голо-

вне управління цивільного повітряного флоту при РНК СРСР (ГУ ЦПФ). А 25 березня 1932 р. ГУ ЦПФ було присвоєно нове іменування – «Аерофлот» [1, с. 58–61]. На ГУ ЦПФ «Аерофлот» як на орган державного управління було покладено управління всією цивільною авіацією та цивільним повітроплаванням СРСР, за винятком повітряних ліній та повітряного флоту ГУ північного морського шляху [5, с. 20–23]. Місцевими органами ГУ ЦПФ були територіальні управління ЦПФ, які об'єднували всі види експлуатаційної роботи цивільної авіації та цивільного повітроплавання в межах діяльності цих управлінь та здійснювали технічний нагляд та інспектування ЦПФ: матеріальної частини та льотного складу [2, с. 318]. Протягом наступних шести десятиліть цивільна авіація України існувала в системі ЦПФ як одне з територіальних управлінь Аерофлоту. Спочатку «Укрповітрошлях» після реорганізації іменувався Управлінням українських і кавказьких повітряних ліній, а з 1934 р. – Українським територіальним управлінням цивільної авіації [4, с. 31].

Першочергове значення для розвитку авіаційного транспорту мала розробка та вдосконалення його правової бази. В Радянському Союзі Повітряні кодекси приймалися в 1932, 1935, 1961 і 1983 рр. Введення в дію кожного нового Повітряного кодексу було обумовлено науково-технічним прогресом в галузі створення нової авіаційної, космічної, ракетної, артилерійської і іншої техніки, а також потребою регламентувати заходи щодо забезпечення безпеки повітряних пересувань. Постійно зростаюча інтенсивність польотів повітряних суден та інших літальних апаратів вимагала вдосконалення та уніфікації правил використання повітряного простору, обов'язкових для всіх його користувачів, і прийняття нових законодавчих рішень.

Істотним недоліком радянських Повітряних кодексів, прийнятих в 1932, 1935 і 1961 рр., було поширення їх дії тільки на цивільну авіацію. Діяльність державної авіації та авіації, використовуваної для проведення дослідно-конструкторських, експериментальних робіт і випробувань авіаційної техніки, а також іншої діяльності у повітряному просторі (стрілянини, пуски ракет і т.п.), не регламентувалася законами СРСР. Таке положення часто призводило до інцидентів як в повітряному просторі, так і при обслуговуванні повітряних суден різних відомств на аеродромах.

З метою виправлення цієї негативної ситуації в 1983 р. був прийнятий Повітряний кодекс СРСР, дія сорока однієї статті якого поширюва-

лося на всю авіацію Радянського Союзу. Новацією було також відображення в ньому положень Чиказької конвенції 1944 р. у зв'язку з приєднанням СРСР до даної Конвенції в 1970 р.

Прийняття закону, що встановив загальний однаковий порядок використання повітряного простору СРСР, і не тільки для польотів всіх видів повітряних суден, але й для іншої діяльності у повітряному просторі, яка може становити загрозу безпеці польотів (пуски ракет, стрільби, вибухові роботи і т.п.), стало революційною подією в області розвитку і вдосконалення повітряного права.

Нова доба в історії цивільної авіації України розпочалася після розпаду СРСР та проголошення незалежності у 1991 р. Перед авіацією України повстало завдання створення системи державного регулювання авіаційної діяльності в нових умовах, а також суб'єктів (авіакомпаній, аеропортів), здатних працювати в умовах конкуренції. У жовтні 1992 року був створений державний орган регулювання авіаційної діяльності – Укрaviaція, що співпало з започаткуванням ринкових відносин у цивільній авіації. Була дана свобода ініціативі, створенню нових національних авіакомпаній різноманітних форм власності. Завдяки цьому авіації України вдалося уникнути повного краху в умовах різкого падіння обсягів перевезень на внутрішньому ринку, обмеженого правового поля для виконання міжнародних польотів. У вересні 1992 року Україна стала членом ІКАО, у травні 1993 року прийняла власний Повітряний Кодекс, у грудні 1996 р. – нову Концепцію розвитку цивільної авіації. Україна стрімко встановила повітряні мости з багатьма країнами світу. Європейська інтеграція стала стратегічним пріоритетом для України, вже розроблено й ухвалено Національну програму інтеграції України до європейського союзу (ЄС). Обраний шлях передбачає багато змін у всіх сферах, включаючи й цивільну авіацію. У рамках загальної адміністративної реформи в Україні, початок якої співпав з прийняттям України 15 грудня 1999 року у члени Європейської конференції цивільної авіації, відбувається послідовне реформування системи управління цивільною авіацією. 5 березня 2008 р. прийнята концепція Державної цільової програми розвитку аеропортів на період до 2020 р. [6].

За роки незалежності України центральному органу виконавчої влади з питань цивільної авіації з різних причин неодноразово змінювали назву та завдання, а також змінювалось підпорядкування відомства та його керівництво. 20 жовтня 2010 р. Кабінет Міністрів України

видав розпорядження «Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 року», в якій значна увага приділяється, зокрема, авіаційному транспорту. Пріоритетами розвитку авіаційного транспорту визначено приведення інфраструктури авіаційного транспорту у відповідність з сучасними міжнародними вимогами [7].

Відповідно до Указу Президента України від 09.12.2010 №1085/2011 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» утворено Державну авіаційну службу України. Указом Президента України від 06.04.2011 №398/2011 затверджено Положення про Державну авіаційну службу України (Державіаслужба України), яка стала центральним органом виконавчої влади. Її основними 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 і міжнародно-правової діяльності цивільної авіації [8].

19 травня 2011 р. Верховна рада України прийняла нову редакцію Повітряного кодексу України, який набрав чинності 17 вересня 2011 р. Прийняття нового Повітряного кодексу України було одним з пріоритетів співробітництва у сфері транспорту, визначених у Порядку денному асоціації (ПДА) між Україною та ЄС та однією з передумов підписання Угоди про спільний авіаційний простір. Крім того, Україна повинна враховувати міжнародні регуляторні вимоги у цій сфері, оскільки вона є повноправним членом Міжнародної організації цивільної авіації (ICAO), Європейської конференції цивільної авіації (ECAC), Європейської організації з безпеки аеронавігації (Eurocontrol) та є кандидатом в члени Об'єднаних Авіаційних Властей (JAA), частину повноважень яких було передано Європейській агенції з безпеки авіації (EASA).

Прийнятий документ по-новому підходить до прав пасажирів, фіксує конкретні підстави, строки і розміри компенсації за відмову у пере-

везенні, відміни польоту, тривалої затримки вильоту і зниження класу обслуговування. Більше того, пасажирів чартерних рейсів також зможуть отримати компенсацію за затримку рейсу. У новій редакції кодексу закріплюється поділ на державну і цивільну авіацію, чого не було в попередній редакції. Уповноваженим органом у Державіації визначено Міністерство оборони, а в цивільній авіації – орган, що створюється Кабінетом міністрів. За кодексом, аналіз причин аварій веде Національна комісія з розслідування авіаційних подій, яку засновує уряд. Він передбачає, що якщо протягом 24 місяців на судно не був подовжений сертифікат льотної придатності або дозвіл на виконання польотів, то воно виключається з реєстру цивільних повітряних суден. Встановлено вікові обмеження для пілотів комерційної авіації для виконання функцій командира судна: до 60 років – якщо пілот один, до 65 років – якщо пілотів два і другий з них молодше 60 років. Кодекс також уточнює обмеження щодо будівництва на приаеродромній території, забороняє на відстані до 15 км від меж аеродрому відкрите складування харчових відходів та будівництво споруд, які можуть призводити до масового скупчення птахів. Крім того, передбачена можливість призначення органом з цивільної авіації в аеропорт координатора, якщо попит авіакомпаній на послуги аеропорту перевищує його пропускну здатність, при цьому координатор веде слот-регулювання в аеропорту. Експлуатанту аеропорту дозволено одночасно бути і експлуатантом аеродрому, а також передавати права на наземне обслуговування в аеропорту юридичним і фізичним особам. Кодекс встановлює заборону на відчуження, продаж, обмін, передачу в заставу або оренду земель аеропортів (аеродромів), які перебувають у комунальній або держвласності, без відповідного рішення Кабміну. Також введено заборону на відведення земельних ділянок, де планується будувати чи розширювати аеропорт, на 1 рік з моменту початку вибору майданчика для будівництва і до вибору такого майданчика. Встановлено розміри штрафів за різні порушення: для юридичних осіб – від 500 до 8 тис. не оподатковуваних податком мінімумів доходів (8,5–136 тис. гривень), для фізичних осіб – від 100 до 1 тис. таких мінімумів (1,7–17 тис. гривень). Крім того, встановлено, що орган з цивільної авіації проводить сертифікацію суб'єктів аеронавігаційного обслуговування, а також реєструє різні легкі судна, у тому числі аматорської конструкції і спортивного призначення [9]. У цілому слід відзначити, що новий Повітряний кодекс спрямований на приведення чин-

ного законодавства у відповідність до норм міжнародного повітряного права, і його оновлення значно полегшить «відкриття» неба ЄС, США та інших країн для пасажирів, авіаперевізників та літакобудування України.

Отже, можна зробити висновок, що розвиток системи управління авіаційним транспортом України відображає об'єктивні соціально-економічні потреби суспільства та держави на різних історичних етапах та актуалізує як збереження позитивного досвіду, так й подальші перетворення у вказаній сфері. Сучасний період характеризується зміною пріоритетів і цілей управління авіацією в напрямку максимального забезпечення потреб громадян, суспільства і держави в авіаперевезеннях, захисту прав і законних інтересів учасників перевізних відносин. Розвиток транспортної системи детермінує і певну трансформацію самих цілей, функцій і механізму управління в розглянутій нами сфері. Актуалізуються, перш за все, такі функції управління, як організація, координація, регулювання – насамперед правове. Основна ідея державного регулювання авіаційного транспортного комплексу полягає в тому, щоб об'єднати зусилля держави і суспільства у вирішенні транспортних проблем, надати учасникам перевізних відносин (юридичним особам і індивідуальним підприємствам, що здійснюють перевезення, працівникам авіаційної транспортної галузі, пасажирів та ін) більше прав і свобод у виборі змісту, форм і методів, в організації перевізного процесу, у виборі різних видів транспортного обслуговування. Державна політика в галузі управління авіаційним транспортом являє собою сукупність цілей, принципів, напрямів, форм і методів, якими керується держава у забезпеченні перевізного процесу. Державна транспортна політика орієнтує державу і суспільні інститути на комплексне і всебічне розвиток транспортної інфраструктури як однієї з основних частин економіки.

#### *Література*

1. *История гражданской авиации СССР*. – М. : Воздушный транспорт. – 1983. – 376 с.
2. *Дараганова Н.* Історико-правовий аналіз розвитку та формування галузі цивільної авіації України // *Право України*. – 2011. – №8. – С. 316–322.
3. *Советское воздушное право /А.И. Котов, Н.Н. Остроумов и др.; под общ. ред. Н.Н. Остроумова*. – М. : 1990. – 279с.
4. *Горяшко А.М.* Гражданская авиация Украины. – К. : Техника. – 1982. – 144 с.

5. *Воздушный* кодекс СССР: с комментариями и постатейно систематизированными материалами /под ред. А. В. Виноградова. – М. : 1938. – С. 20–23.

6. *Концепція* Державної цільової програми розвитку аеропортів на період до 2020 року. Розпорядження Кабінету міністрів України від 5 березня 2008 року №506-р.

7. *Про схвалення* Транспортної стратегії України на період до 2020 року. Розпоряджен-

ня Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2010 року № 2174-р

8. *Про затвердження* Положення про Державну авіаційну службу України. Указ Президента України від 06.04.2011 №398/2011.

9. *Повітряний* кодекс України. – Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 48–49, ст. 536.

### **М. В. Юрченко**

Генезис развития организационно-правовых форм управления авиационным транспортом Украины в советское и постсоветское время.

В статье анализируется генезис организационно-правовых форм управления авиационным транспортом Украины в советское и постсоветское время. Автор делает вывод, что развитие системы управления авиационным транспортом Украины отражает объективные социально-экономические потребности общества и государства на различных исторических этапах и актуализирует как сохранение позитивного опыта, так и дальнейшее преобразование в указанной сфере.

### **M. V. Iurchenko**

Genesis of organizational and legal forms of Ukrainian aviation transport management in Soviet and post-Soviet era.

In the article the author analyzes the genesis of organizational and legal forms of Ukrainian aviation transport management in Soviet and post-Soviet era. The author underlines that development of air transport management system in Ukraine reflects the objective of social and economic needs of society and the state in different historical periods and updates as the preservation of positive experience, and the further transformation in this area.