

ПОВІТРЯНЕ, КОСМІЧНЕ, ЕКОЛОГІЧНЕ ТА ТРАНСПОРТНЕ ПРАВО

УДК 342.951:629.7 (045)

Є.К.Єряшов,
старший викладач

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ УКРАЇНИ

У статті автор розглядає та аналізує нормативно-правові акти влади, що стосуються проблеми встановлення правового статусу органу державного регулювання цивільною авіацією протягом незалежності України а також необхідність встановлення правового статусу законодавчим органом держави.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, цивільна авіація, орган державного регулювання діяльності цивільної авіації.

Розгляд проблеми організаційно-правового забезпечення управління будь-якої сфери існування соціуму має велике теоретичне та практичне значення. Від того на рівні якого нормативно-правового акту визначено правовий статус органу управління такою галуззю суспільного життя як цивільна авіація в певній мірі залежить значимість державного органу в механізмі виконавчої влади.

Окремим аспектам організації та діяльності державного механізму та окремих його інституцій присвятили свої праці В.Б.Авер'янов, Г.В.Атаманчук, О.М.Бандурка, Ю.П.Битяк, В.К.Колпаков та ін.

Метою статті є історико-правовий аналіз нормативно-правових актів різної юридичної сили, що визначали правовий статус органу державного регулювання цивільною авіацією.

Упродовж років існування незалежної України нормативно-правовими актами різної юридичної сили встановлювався диференційований підхід до компетенції органів державного управління діяльності цивільної авіації в Україні. На підставі цих актів проходять складні процеси організаційно-правового забезпечення управління в галузі цивільної авіації, відбувається чи то створення, реорганізація чи то ліквідація такого державного органу взагалі.

Для визначення складності завдання управління та правового забезпечення діяльності цивільної авіації, на нашу думку, доцільно навести визначення, що надається в п. 102) ч. 1 ст. 1 Повітряного кодексу України від 19.05.2011 р. №3393-VI, а саме: "цивільна авіація – авіація, яка використовується для задоволення потреб економіки і громадян у повітряних перевезеннях і авіаційних роботах, а також для виконання

польотів у приватних цілях" [1]. А в ст. 32 Закону України "Про транспорт" від 10.11.94р. № 232/94-ВР міститься таке: "До складу авіаційного транспорту входять підприємства повітряного транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів ... також аеропорти, аеродроми, аероклуби, транспортні засоби, системи управління повітряним рухом, ... та інші підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що забезпечують роботу авіаційного транспорту" [2]. Для більш комплексного підходу до розгляду авіації як галузі слід процитувати ще одне поняття, що вживається в п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про використання повітряного простору України" від 29.03.2002 р. № 401: "авіація - 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" [3].

Таким чином в зазначених дефініціях наявні такі різнопланові елементи як авіакомпанії та аеропорти, об'єкти системи організації повітряного руху, повітряні судна та різномірні комплекси технічного обслуговування авіаційної техніки. І ця різноплановість характеризується не тільки зазначеними елементами як такими, а й рівнями, на яких здійснюється управління з боку державних органів (наприклад, Український центр планування використання повітряного простору України та регулювання повітряного руху (Украсроцентр); регіональні структурні підрозділи центру, до складу яких входять районні та допоміжні районні центри обслугову-

вання повітряного руху), формою власності та підпорядкування (наприклад, авіаперевізники недержавної форми власності; повітряні судна відомчої приналежності та підпорядкування: Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, Державного агентства України з управління державними корпоративними правами та майном (колишнє Міністерство промислової політики); інші підприємства, установи та організації державного та недержавного сектору, що забезпечують діяльність цивільної авіації).

Розробка й впровадження значного за об'ємом правового матеріалу, а потім і засвоєння усіма учасниками галузі є необхідною умовою здійснення централізованого державного регулювання цивільною авіацією.

Виходячи з того, що "управління за своїм призначенням становить собою вид державної діяльності, в рамках якої реалізується повноваження певного уповноваженого на те органу" на наш погляд цілком логічно було б розглянути управління цивільною авіацією, "як таку, що, серед інших, включає в себе й історичні моменти" [4, с.12].

Законодавче оформлення формування системи органів держави щодо управління народногосподарським комплексом взагалі, транспортом та цивільною авіацією зокрема розпочалось в Україні такими нормативно-правовими актами: Законом Української Радянської Соціалістичної Республіки "Про перелік міністерств та інші центральні органи державного управління Української РСР" від 13.05.91 р. № 10306-ХІІ серед інших Міністерств Української РСР, визначено й Міністерство транспорту (ст.1) [5].

Постанови Кабінету Міністрів України "Про створення Державної адміністрації авіаційного транспорту України" від 25.03.92 р. № 146 та "Питання Державної адміністрації авіаційного транспорту України" від 11.07.92 р. № 392 якими з метою забезпечення ефективного управління цивільною авіацією ... передбачалось створення Державної адміністрації авіаційного транспорту України (Укрaviaція) і що Укрaviaція є державним органом управління (органом державної виконавчої влади), який здійснює керівництво авіаційним транспортом та реалізує державну політику в галузі. Укрaviaція підвідомча Кабінету Міністрів України і входить до системи Мінтрансу України.

Поступово, протягом років незалежності вітчизняне законодавство, що регулює діяльність авіаційного транспорту перебуває на етапі становлення, супроводжувалося прийняттям нових нормативно-правових актів та постійним вдос-

коналенням "старих". Насамперед звертає на увагу сам процес пошуку з боку уряду вирішення питання статусу профільного державного органу. Не вдаючись до повного переліку рішень уряду щодо цього, вважаємо за доцільне цей процес розглянути поетапно та навести деякі з рішень, які, на наш погляд, найбільш суттєві.

Правонаступником Державної адміністрації авіаційного транспорту, згідно Указу Президента "Про Міністерство транспорту України" від 26.11.92 р. № 581/92 визначено департамент авіаційного транспорту, який, серед інших, створюється в структурі Міністерства транспорту з передачею йому функцій цього органу управління. І на виконання цього указу Кабінету Міністрів України доручено привести Положення про Міністерство транспорту України і його структуру у відповідність з цим Указом, що і знайшло своє відображення у відповідній постанові уряду від 17.02.93 р. №106. Відповідно до цієї постанови затверджено Положення про Міністерство транспорту України та ліквідовано Державну адміністрацію авіаційного транспорту України. Мінтранс є центральним органом державної виконавчої влади і відповідно до покладених на нього завдань здійснює управління використанням повітряного простору України та обслуговуванням повітряного руху; в його складі діє Державна адміністрація авіаційного транспорту.

Наступним кроком влади у напрямку визначення статусу органу управління цивільною авіацією став Указ Президента "Про Положення про Державний департамент авіаційного транспорту України" від 05.06.95 р. № 425/95, яким затверджено Положення про цей орган і визначено, що Державний департамент авіаційного транспорту України (Укрaviaатранс) є центральним органом державної виконавчої влади, підвідомчим Кабінету Міністрів України.

Виходячи з визначення Укрaviaатранса як "центального органу", аналізу покладених на нього завдань щодо реалізації державної політики у сфері розвитку цивільної авіації, керівництва цивільною авіацією та призначення Голови цього відомства Президентом України, можна зробити висновок, що його правовий статус підвищився до рівня міністерства. На додаток до цього, згідно указу, змінився не тільки правовий статус, а й назва: Укрaviaція на Укрaviaатранс.

Протягом наступних півроку Указами Президента України "Про вдосконалення управління транспортним комплексом України" від 11.09.95 р. № 826/95 [6] та "Питання Міністерства транспорту України" від 27.12.95 р. №1186, як викладено в пресамбулі першого "з метою за-

безпечення ефективного функціонування транспортно-авіаційного комплексу України”, до системи Міністерства транспорту України увійшов і Державний департамент авіаційного транспорту України і його визначено як орган державної виконавчої влади. Керівника цього органу призначає Президент України. Крім того Міністерство транспорту України (Мінтранс) є центральним органом державної виконавчої влади, підвідомчим Кабінету Міністрів України. Мінтранс реалізує державну політику в галузі транспорту і здійснює, в тому числі, й керівництво авіаційного транспорту через Державний департамент авіаційного транспорту України; а Положення про останній затверджує Кабінет Міністрів України. Тобто цими указами введено знов перепідпорядкування Мінтрансу органу управління цивільною авіацією.

Указом Президента України “Про заходи щодо впорядкування державного регулювання діяльності цивільної авіації в Україні” від 11.06.97 р. № 531/97 [7] акцентовано увагу на забезпеченні ефективного функціонування цивільної авіації та удосконаленні системи державного регулювання у цій сфері. З цією метою в системі Міністерства транспорту України утворено Державну авіаційну адміністрацію України (далі - Укрaviaція) на базі Державного департаменту авіаційного транспорту України та Комітету по використанню повітряного простору України, що ліквідуються. Тобто змінилась як сама назва (Укрaviaтранс на Укрaviaція) так і коло завдань, якими стали: реалізація державної політики з питань розвитку цивільної авіації, здійснення централізованого державного регулювання в галузі цивільної авіації України, організація та забезпечення авіаційних перевезень, робіт та послуг, ефективного використання повітряного простору, в тому числі у військових цілях, здійснення сертифікації об'єктів і суб'єктів цивільної авіації та ліцензування їх діяльності, нагляду за забезпеченням безпеки в галузі цивільної авіації. Але про правовий статус новоствореного органу в цьому указі не сказано. Вочевидь він залишився тим же - підпорядкований Мінтрансу. Майже через рік, очевидно в розвиток цього Указу щодо правонаступництва Державної авіаційної адміністрації України прав і обов'язків ліквідованих державних органів, Постановою Кабінету Міністрів України від 08.06.98р. №815 затверджено Положення про Державну авіаційну адміністрацію України [8], в якому Укрaviaція чомусь стала центральним органом виконавчої влади, підпорядкованим Мінтрансу, що реалізує державну політику у сфері цивільної авіації (як і в згадуваному Указі Пре-

зидента “Про Положення про Державний департамент авіаційного транспорту України” від 05.06.95р. № 425/95, але центральним органом державної виконавчої влади, підвідомчим Кабінету Міністрів України).

Подальшим кроком влади щодо визначення правового статусу органу управління цивільною авіацією стали Укази Президента України “Про систему центральних органів виконавчої влади” від 15.12.99р. № 1572/99 [9] та “Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади” від 15.12.99р. № 1573/99 [10], якими в тих умовах проведення в Україні адміністративної реформи, вдосконалення структури органів виконавчої влади та підвищення ефективності державного управління передбачалась можливість утворення Кабінетом Міністрів України урядових органів державного управління та ліквідація Державної авіаційної адміністрації України з покладанням її функцій на Міністерство транспорту України, - що і знайшло своє відображення в постанові Кабінету Міністрів України “Про утворення Державного департаменту авіаційного транспорту” від 29.03.2000 р. № 573 [11]. Відповідно до цієї постанови департамент визначено як урядовий орган державного управління, який діє у складі Мінтрансу та йому підпорядковується. Розгляд цього положення, правового статусу Укрaviaтранс (до речі знову змінилась і назва) та основних завдань і функцій, які покладались на нього передбачало, що цей державний орган не підпадатиме під “шквал” ліквідацій та реорганізацій тому, що спроби організації функціонування та правового регулювання діяльності цивільної авіації здійснювались у напрямку відповідності її аналогічним агенціям, що функціонували в розвинутих зарубіжних країнах.

Враховуючи те, що Україна є членом Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО) у п. 2 наказу Міністерства транспорту України „Про введення в дію рішення Колегії від 09.07.2001 р. № 35 "Про перспективи та основні стратегічні напрямки розвитку цивільної авіації України" від 16.07.2001 р. № 446 [13] визначено проблемні питання цивільної авіації України. Зокрема, основною проблемою була невідповідність законодавчо закріпленого статусу Укрaviaтранс реальним завданням із забезпечення ефективного державного управління і регулювання діяльності цивільної авіації відповідно до вимог ІКАО.

Політика і концепція ІКАО щодо повноважень національного органу, відповідального за цивільну авіацію, за значною кількістю пи-

тань не відповідає цілям і функціям Міністерства транспорту України.

У 2004 р. Указом Президента від 15.07.2004 р. №803/2004 утворено Державну службу України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації (Державіаслужба) [12] на базі Державного департаменту авіаційного транспорту України, що підлягає ліквідації. Указом передбачено, що Державіаслужба є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державного нагляду за забезпеченням безпеки авіації, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики в галузі цивільної авіації та у сфері використання повітряного простору України.

З наведеного можна констатувати, що нормативно-правові акти, якими встановлювався правовий статус органу державного управління в галузі цивільної авіації в Україні проходять складні процеси. На підставі цих актів відбувається чи то створення, реорганізація чи то ліквідація такого державного органу взагалі. Зміни, що вносились в організацію управління цивільною авіацією мали ознаки стихійності, відсутності науково обґрунтованих орієнтирів для прийняття відповідних рішень, від чого потерпала управлінська діяльність в цій галузі; змінювалась компетенція такого органу, тобто "певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності" [14, с.59].

Не вдаючись до розгляду ще декількох кроків уряду щодо забезпечення управлінського впливу на авіаційну галузь, зазначимо, що відповідно до указу Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 09.12.2010 р. №1085/2010 [15] утворено Державну авіаційну службу України та визначено її як центральний орган виконавчої влади. Але організація і діяльність органів виконавчої влади торкається конституційного припису. Тобто така "організація і діяльність", згідно п. 12 ст. 92 Конституції України [16], має регулюватись "виключно законами". А Верховній Раді України слід все ж таки ухвалити Закон України "Про центральні органи виконавчої влади" з визначенням тих галузей, для державного регулювання якими необхідно створення центрального органу виконавчої влади (не обов'язково міністерства), враховуючи важливість такої галузі як цивільна авіація і такий

крок цілком би узгоджувався з конституційними приписом.

Отже, історико-правове дослідження становлення правового статусу органу державного управління в галузі цивільної авіації свідчить (виходячи з кількості та юридичної сили актів, що впливали і впливають на його формування) про неабияку важливість для суспільного виробництва такої галузі якою є цивільна авіація.

Література

1. *Повітряний кодекс України* від 19.05.2011 р. №3393-VI // Офіційний вісник України – 2011. – № 46. – Ст. 1881.
2. *Про транспорт*. Закон України від 10.11.94р. № 232/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. - № 51. - Ст.446.
3. *Про затвердження*. Положення про використання повітряного простору України. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2002р. № 401 // Офіційний вісник України. – 2002. - № 14. - Ст.727.
4. *Щёкин Г.В.* Теория социального управления: Монография./ Г.В.Щёкин. – К.: МАУП, 1996. – 408с.
5. *Про перелік міністерств та інших центральних органів державного управління Української РСР*. Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 13.05.91р. № 10306-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991. - № 26. - Ст.290.
6. *Про вдосконалення управління транспортним комплексом України*. Указ Президента України від 11.09.95р. № 826/95 // Урядовий кур'єр від 14.09.1995р., № 137.
7. *Про заходи щодо впорядкування державного регулювання діяльності цивільної авіації в Україні*. Указ Президента України від 11.06.97р. № 531/97 // Офіційний вісник України. - 1997. - № 25. - Ст. 95.
8. *Про затвердження Положення про Державну авіаційну адміністрацію України*. Постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.98р. №815 від 08.06.98р. №815 // Офіційний вісник України. - 1998. - № 23. - Ст. 21.
9. *Про систему центральних органів виконавчої влади* Указ Президента України від 15.12.99р. № 1572/99 // Офіційний вісник України. - 1999. - № 50. - Ст.8.
10. *Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади*. Указ Президента України від 15.12.99р. № 1573/99 // Офіційний вісник України. - 1999. - № 50. - Ст.11.
11. *Про утворення Державного департаменту авіаційного транспорту*. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2000 р. №

573 // Офіційний вісник України. - 2000. - № 13. - Ст. 523.

12. *Про утворення Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації*" Указ Президента України від 15.07.2004 р. №803/2004 // Офіційний вісник України. - 2004. - № 28. - Ст. 1869.

13. *Про введення в дію рішення Колегії від 09.07.2001 р. № 35 "Про перспективи та основні стратегічні напрямки розвитку цивільної авіації України. Наказ Міністерства транспорту України від 16.07.2001 №446 // "Транспорт України - нормативне регулювання" від 31.07.2001 р., - №14.*

Є.К.Єряшов

Административно-правовой статус органа государственного регулирования деятельности гражданской авиации Украины.

В статье автор рассматривает та анализирует нормативно-правовые акты власти касаето проблем установления правового статуса органа государственного регулирования гражданской авиацией в период независимости Украины, а также необходимость установления правового статуса законодательным органом государства.

Y.K.Yeryashov

Administratively-legal status of civil aviation administration body during years of independence of Ukraine.

In article the author considers and analyses the legal acts of power, which concerns problems of an establishment the legal status of civil aviation administration body during years of independence of Ukraine and also necessity of an establishment legal status it by the legislation body.

14. *Адміністративне право України* [Підручник для юрид.вузів і фак. / Ю.П.Битяк, В.В.Богущий, В.М.Гарашук та ін.]; За ред. Ю.П.Битяка.-Харків: Право, 2001. – 528 с.

15. *Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади.* Указ Президента України від 09.12.2010р. №1085/2010 [Електронний ресурс]. – Офіційний Веб-сайт Президента України. – Режим доступу до Інтернет-сторінки :<http://www.president.gov.ua/documents/13371.html>.

16. *Конституція України* // Відомості Верховної Ради Україн. - 1996. - №30. - Ст.141.