

С. І. Хом'яченко,
кандидат юридичних наук
Є. К. Єряшов,
старший викладач

ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ

Стаття присвячена дослідженню особливостей механізму адміністративно-правового регулювання діяльності цивільної авіації. Також надано авторське визначення цього виду галузевого регулювання через призму норм єдиного кодифікованого акту, норми якого регулюють використання повітряного простору за допомогою повітряних суден, – Повітряного кодексу України.

Ключові слова: механізм адміністративно-правового регулювання, цивільна авіація, способи та засоби адміністративно-правового регулювання.

Постановка проблеми та її актуальність.

Інституалізація всіх сфер і галузей суспільного буття неодмінно супроводжується створенням дієвого засобу впливу як системи елементів на суспільні відносини з метою їх упорядкування, врегулювання, охорони й розвитку. Так, на початку незалежності у сфері державного будівництва було створено інституції державної влади, а в системі права змінювалися і приймалися відповідно до реалій буття основоположні нормативно-правові акти, що стали системоутворювальними для права й законодавства.

Прийняття в 1993 р. та 1994 р. відповідно Повітряного кодексу України (далі – ПКУ) та Закону України «Про транспорт», безумовно, стало основою становлення, існування й розвитку відносин у галузі цивільної авіації. До того ж протягом існування єдиного кодифікованого акту, норми якого регулюють відносини щодо використання повітряного простору повітряними суднами, до нього було внесено всього шість змін. Про що це свідчить? По-перше, що суспільні відносини, які виникають у зв'язку з використанням повітряного простору з метою здійснення польотів повітряних суден, є найбільш стабільними порівняно з відносинами в інших сферах та галузях суспільного життя і, по-друге, правові норми ПКУ, якими регулюються зазначені суспільні відносини, мають високий рівень універсальності, узагальнення та функціональної спрямованості.

Метою статті є виявлення особливостей механізму адміністративно-правового регулювання діяльності цивільної авіації.

Аналіз досліджень та публікацій. Питання правового регулювання висвітлені в працях як представників теорії права (С. С. Алексєєва, О. Ф. Скакун, П. М. Рабіновича, О. В. Сурілова, В. В. Копейчикова та інших), так і науковців адміністративного права (В. К. Колпакова, Р. А. Калужного, С. Т. Гончарука, В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка та інших). Також теоретичним підґрунтям даного дослідження стали праці таких учених, як І. В. Булгакової, О. В. Клепикової, Е. Ф. Демського, В. К. Гіжевського, М. Л. Шелухіна, у яких розглядалося правове регулювання Єдиної транспортної системи України (далі – ЄТСУ). Окремі аспекти діяльності авіаційного транспорту як складової ЄТСУ були в полі зору вітчизняних учених, зокрема А. В. Філіппова, А. С. Бичкова, В. О. Чернова.

Виклад основного матеріалу. Поняття «правове регулювання» і «механізм правового регулювання» є предметом наукових досліджень як теорії права, так і галузевих наук.

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

У «Популярній юридичній енциклопедії» під правовим регулюванням розуміють 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 через проголошення їхніх прав та обов'язків, встановлення певних дозволів і заборон, затвердження пев-

них правових актів тощо [2, с. 369].

Характеризуючи поняття «правове регулювання», С. С. Алексєєв зазначає, що це – не просто дещо інший словесний зворот вислову «право – регулятор», а особлива категорія, змістовна й «теоретично насичена», що очолює специфічний понятійний ряд (до неї входять такі поняття, як «механізм правового регулювання», «правові засоби», «правовий режим» тощо) [3, с. 417].

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

Значимість 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].

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, що виникають унаслідок порушення правил, які регламентують поведінку людей у зазначених сферах [4, с. 27].

Представники теорії права наголошують, що «у правовому регулюванні право реалізується через його механізм — систему правових засобів і форм (норми права, правовідносини, акти реалізації і застосування норм права та ін.), ... за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється й забезпечується правопорядок («належне» у праві стає «сущим»)» [1, с. 490 – 498].

Відмітна риса правового регулювання полягає в тому, що воно має свій, специфічний механізм, який може бути визначений як узятя в єдності система правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини, і це поняття дає змогу не тільки зібрати разом явища правової дійсності (норми, правовідносини, юридичні акти тощо), окреслити їх цілісність, а й подати їх у працюючому, системно-впливаючому вигляді [3, с. 438]. Так,

Д. Д. Коссе під механізмом правового регулювання пропонує розуміти системну сукупність правових заходів, за допомогою яких держава здійснює правовий вплив на суспільні відносини в необхідному їй (державі) та суспільству напрямі [4, с. 26].

Як зазначав А. Венгерів, механізм правового регулювання має свої особливості, які дають підстави виокремити його в самостійний вид впливу через правовідносини на поведінку адресатів – учасників суспільних відносин, наділених взаємними правами, обов'язками, відповідальністю, інакше — заборонами, дозволами [5, с. 187].

Окрім того, до основних ознак (рис) механізму правового регулювання О. Ф. Скакун відносить: засоби (норми права, суб'єктивні права і юридичні обов'язки, рішення судів тощо, об'єктивовані в правових актах); способи (дозволи, зобов'язування, заборона); форми (використання, виконання, додержання, застосування) [1, с. 498].

Механізм правового регулювання слід розглядати як явище багаторівневе. Привертає до себе увагу твердження С. С. Алексєєва, який під суворо інструментальним кутом зору в механізмі правового регулювання виділяє три основні ланки: 1) юридичні норми — основа правового регулювання, коли на рівні позитивного права закріплюються в абстрактному вигляді типові можливості й необхідність певної поведінки суб'єкта; 2) правові відносини, суб'єктивні права та юридичні обов'язки, що за конкретних життєвих обставин (юридичних фактів) переводять абстрактні можливості та необхідність у площину конкретних, адресних суб'єктивних юридичних прав та обов'язків і, як наслідок, переключають правову енергію юридичних норм на рівень конкретних суб'єктів – носіїв прав і обов'язків; 3) акти реалізації прав та обов'язків, відповідно до яких настає запрограмований у позитивному праві результат у житті суспільства, вирішується ситуація (справа) [3, с. 440].

Неважко помітити, що теоретики права перше місце серед елементів механізму правового регулювання відводять нормам права.

Водночас об'єктивні чинники розвитку суспільства спонукають до появи нових відносин і 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 для провадження авіаційної діяльності, є особливим різновидом суспільних відносин, який підпадає під особливе правове регулювання. Ця особливість полягає в тому, що за роки існування Української держави було прийнято два повітряні кодекси. Нормативно-правові акти містять різні словосполучення зі словом «авіація». Так, у чинному ПКУ авіаційна діяльність визначається як діяльність фізичних і юридичних осіб у галузі авіації та/або організація повітряного руху України (п. 1) ч. 1 ст. 1) [6]. Також у п. 102) ч. 1 ст. 1 зазначеного кодексу «цивільна авіація розуміється як авіація, яка використовується для задоволення потреб економіки і громадян у повітряних перевезеннях і авіаційних роботах, а також для виконання польотів у приватних цілях». У Законі України «Про транспорт» від 10.11.1994 № 232/94-ВР зазначено: «До складу авіаційного транспорту входять підприємства повітряного транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів, багажу, пошти, аерофотозйомки, сільськогосподарські роботи, а також аеропорти, аеродроми, аероклуби, транспортні засоби, системи управління повітряним рухом, навчальні заклади, ремонтні заводи цивільної авіації та інші підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що забезпечують роботу авіаційного транспорту» (ст. 32) [7]. Для глибшого комплексного підходу до розгляду авіації як галузі варто навести ще одне поняття, яке містить п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про використання повітряного простору України» від 29.03.2002 № 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» [8]. 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 у повітряних перевезеннях та авіаційних роботах. Звичайно, державне регулювання поза межами діяльності державних органів неможливо уявити, й у цьому аспекті словосполучен-

ня «державне регулювання» слід розуміти як синонім поняття «правове регулювання».

Повітряне законодавство містить норми конституційного права (встановлюється повний і виключний суверенітет України над її повітряним простором), адміністративного права (наприклад, встановлюються порядок сертифікації та реєстрації повітряних суден і аеродромів, правила сертифікації авіаційної техніки, правила льотної придатності, правила безпеки польотів, порядок накладення і стягнення штрафів за порушення вимог законодавства на повітряному транспорті), цивільного права (встановлюються правила перевезення пасажирів і багажу, цивільно-правова відповідальність перевізника за цілість багажу і вантажу, а також за збиток, заподіяний пасажиром та іншим особам (наприклад, третім особам на поверхні)), трудового права (наприклад, ст. 53 ПКУ (Трудові відносини та соціальний захист авіаційного персоналу)).

На нашу думку, кількість норм адміністративного права в механізмі адміністративно-правового регулювання діяльності цивільної авіації та забезпеченні її безпеки є превалюючою. Це підтверджується тезою про те, що «найбільша частка (до 70 %) в структурі правових норм повітряного законодавства належить нормам адміністративного права» [9, с. 100].

Відомо, що для галузевих методів, де домінує централізоване регулювання, що належить в основному до публічного права, у комбінації способів правового регулювання, тобто способів юридичного впливу (позитивні зобов'язання (приписи), заборони, дозволи), виражених у правових нормах, превалюють зобов'язання та заборони.

Характеризуючи особливості механізму адміністративно-правового регулювання, Ю. М. Козлов зазначає, що для нього найбільш характерні правові засоби розпорядчого типу, тобто приписи (включаючи заборони), які знаходять своє безпосереднє вираження в тому, що одній зі сторін регульованих відносин надано певний обсяг юридично владних повноважень, адресованих іншій стороні. Тобто це є формою юридичного опосередкування відносин, у рамках яких одна зі сторін виступає в ролі управляючого (суб'єкт управління), а друга – яким управляють (об'єкт управління) [10, с. 19]. Наприклад, відповідно до ст. 6 ПКУ керівник уповноваженого органу з питань цивільної авіації здійснює в межах та у спосіб, визначених за-

коном, повноваження: заборона, скасування, тимчасове припинення або зміна виконання будь-яких видів польотів і авіаційної діяльності в разі виявлення загрози безпеці польотів або їх невідповідності встановленим стандартам і авіаційним правилам України; регулювання використання повітряного простору України та його розподілу в інтересах національної економіки та безпеки; притягнення до відповідальності через накладення стягнень на суб'єктів авіаційної діяльності за порушення авіаційних правил України, інших вимог законодавства відповідно до закону. Водночас владність та односторонність не виключає використання в необхідних випадках дозвільних засобів. Проте використання дозволів теж передбачено адміністративно-правовими нормами. Це свідчить про те, що метод адміністративного права нерідко використовується на засадах диспозитивності, тобто надання управляючій стороні або стороні, якою управляють, можливості вибору певних дій. Так, ч. 3 ст. 13. ПКУ (Сертифікація, схвалення суб'єктів авіаційної діяльності) містить норму, відповідно до якої розробники й виробники цивільної авіаційної техніки, організації з технічного обслуговування, які отримали відповідний сертифікат на певний вид діяльності, мають право проводити випробувальні та виробничі польоти прототипів нових та модифікованих цивільних повітряних суден, включаючи тренування екіпажів, без отримання сертифіката експлуатанта в порядку, визначеному авіаційними правилами України (ця вимога стосується також навчальних закладів під час виконання навчально-тренувальних польотів), або уповноважений орган з питань цивільної авіації має право визначати чи залучати установи, організації та підприємства для проведення інспекції, перевірки, оцінювання, експертизи, випробування, дослідження (ч. 5 ст. 13 ПКУ).

Закладаючи в правовій нормі як елемент механізму правового регулювання правило поведінки, законодавець або орган виконавчої влади визначає в ній певний спосіб впливу на суспільні відносини: дозвіл, припис, заборона. Їх співвідношення дає змогу визначити типи правового регулювання, серед яких виокремлюється такий, що характеризується перевагою припису і, як наслідок, домінує у сфері дії адміністративного права [11, с. 96], хоча норми ПКУ, як зазначалося вище, містять і такі способи, як дозвіл і заборона.

Висновки. 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, які містять інші нормативно-правові акти, дає підстави говорити саме про адміністративно-правове регулювання діяльності цивільної авіації, а звідси й про його механізм. Під останнім слід розуміти сукупність таких елементів, як норми права, правовідносини, правове становище суб'єктів авіаційної діяльності щодо використання об'єктів такої діяльності, акти реалізації їхніх прав та обов'язків щодо сертифікації авіаційного персоналу, реєстрації та сертифікації елементів авіатранспортної інфраструктури (повітряних суден і їх компонентів, аеродромів, повітряних трас та повітряних ліній тощо), кожен з яких, взаємодіючи з іншими, функціонально націлений на гарантування безпеки авіації, забезпечення інтересів держави, національної безпеки та потреб суспільства й економіки у повітряних перевезеннях та авіаційних роботах.

Література

1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник / О. Ф. Скакун. Пер. з рос. – Харків: 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. – 528 с.
3. Алексеев С. С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – 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. Венгеров А. Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. – 3-е изд. / А. Б. Венгеров. – М.: Юриспруденция, 2000. – 528 с.
6. Повітряний кодекс України від 19.05.2011 № 3393 VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 48-49 – Ст. 536.
7. Про транспорт: Закон України від