

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ АВІАЦІЙНИМ ТРАНСПОРТОМ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

У статті аналізуються теоретико-правові засади системи державного управління авіаційним транспортом України. Автор робить висновок про те, що державне управління авіаційним транспортним комплексом – це цілеспрямована, планомірна, безперервна діяльність органів державної влади, спрямована на створення та забезпечення своєчасності та якості повітряних перевезень.

Ключові слова: система, державне управління, авіаційний транспорт, цивільна авіація.

Постановка проблеми та її актуальність.

Без аналізу та всебічного розгляду теоретико-правових засад системи управління авіаційним транспортом держава позбавлена можливості створювати сприятливі умови для ефективного динамічного розвитку даної галузі народного господарства.

Аналіз досліджень та публікацій. Дослідження теоретико-правових засад принципів організації та управління в державних органах проводили в різний час такі вчені як: Авер'янов В. Б., Атаманчук Г. В., Бочаров В. Д., Гаєвський Б. А., Глазунова Н. І., Ківалов С. В., Школик А. та ін. Різні аспекти державного регулювання авіаційним транспортом України висвітлювали у своїх наукових працях Грабовська Г. М., Гусар О. А., Дараганова Н. В., Єряшов Є. К., Нашинець-Наумова А. Ю., Шереметьєва С. Т., але складність питання, стан української авіації, зміни в законодавстві країни потребують постійної уваги науковців до зазначеної проблеми.

Мета дослідження основних теоретико-правових засад системи управління авіаційним транспортом полягає в тому, щоб на основі визначення поняття, ознак, основних характеристик та особливостей їх правового регулювання накреслити головні проблеми й основні тенденції щодо їх врегулювання. Перегляд системи принципів управління в авіаційній галузі, що має власні традиції та стереотипи організації та функціонування, має базуватись та здійснюватись із визначення її сталої, незмінної основи з урахуванням нових принципів побудови державної влади в Україні, нових структурних та функціональних елементів (підходів, методів, форм, функцій), які поступово здобувають своє місце в системі управління авіацією України як управлінській системі.

Виклад основного матеріалу. «Система» (від давньогрецької *συστήμα* – «сполучення») – це ціле, що складається з частин, сукупність взаємопов'язаних елементів [1, с. 1888]. У науковій літературі поняття «система» означає сукупність елементів, взаємопов'язаних між собою та таких, що представляють цілісну єдність. В даний час вчені виділяють наступні види керованих систем: механічні, біологічні, соціальні [2, с. 13]. Соціальні системи управління відносяться до найбільш складних. Вони є найважливішим інститутом самозбереження і постійного оновлення суспільного життя [3, с. 53]. В основі їх функціонування лежить управління спільнотами людей. Система управління авіаційним транспортом України – це одна з підсистем управління суспільством, що має певну внутрішню організацію та функції, зв'язок з іншими системами і перспективами подальшого розвитку. Ця система характеризується наступними ознаками: являє собою цілісний комплекс взаємопов'язаних елементів; є підсистемою більш складної системи управління єдиним господарським комплексом, сприяючи виконанню функції встановлення необхідного зв'язку споживачів транспортних послуг з їх виробниками (авіаційними транспортними підприємствами); знаходиться в єдності з навколишнім середовищем і в той же час відносно самостійна по відношенню до неї, так що вони впливають одна на іншу; має внутрішні (між частинами системи) і зовнішні (між системою і навколишнім середовищем) зв'язки; має ієрархічну структуру, обумовлену складом елементів, підсистем та їхніх зв'язків і таку, що складається з ряду рівнів управління – відносно відокремлених структурних утворень, що розрізняються за своїх статусом (правами і обов'язками); володіє певними стійкими

властивостями; здатна змінюватися відповідно зміненої дійсності, тобто здатна до розвитку і самовдосконалення. Система управління авіаційним транспортом включає в себе: цілі, суб'єкт, об'єкт та їх зв'язки, принципи, функції, методи, інформацію, процес, технологію, організаційну структуру. Досліджуваній нами системі управління властива наявність двох взаємопов'язаних елементів: керуючого (суб'єкта) і керованого (об'єкта). В якості суб'єктів виступають органи державного і муніципального управління авіаційним транспортом. Об'єкти системи управління авіаційним транспортним комплексом України – юридично і організаційно оформлені колективи людей: підприємства та організації, які здійснюють пасажирські та вантажні авіаційні перевезення, підприємства, що входять в галузеву систему (технічний і обслуговуючий комплекси), різні освітні установи, що здійснюють підготовку фахівців у сфері авіаційного транспорту тощо.

Визначальним у понятті «система управління» є категорія «управління». Управління – це цілеспрямований вплив на складну систему. Управління може бути соціальним, технічним, біологічним. На думку Ківалова С. В. та Білої-Тіунової Л. Р. соціальне управління, як особливий вид управління, являє собою вплив одних людей на інших з метою упорядкування соціально важливих процесів, забезпечення стійкого розвитку соціальних систем [4, с. 28]. Основний вплив на адміністративно-правові відносини в сфері транспорту, зокрема, й авіаційного, здійснює державне управління, яке є видом соціального управління. У вітчизняній та зарубіжній літературі, як справедливо відмічає Авер'янов В. Б., немає одностайного розуміння терміну «державне управління» [5, с. 69]. Деякі вчені тлумачать державне управління розширено, як практично організуючий та регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на владну силу, інші – як діяльність державного апарату з регулювання суспільних відносин, з управління як громадськими, так й власними справами. Найбільш поширеним є таке визначення: державне управління – це самостійний вид державної діяльності, що має підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі регулювання економічною, соціально-

культурною та адміністративно-політичною сферами [4, с. 29]. Авер'янов В. Б. вважає, що «державне управління – це діяльність особливого роду, зміст якої полягає у виконанні законів та інших актів державної влади шляхом різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси» [5, с. 66].

Будучи складним за своєю структурою правовим феноменом, українська система державного управління авіаційним транспортним комплексом є багатоцільовою. Визначення цілей – першооснова, якій підпорядковане функціонування систем управління. В теорії управління процес ранжирування цілей здійснюється за допомогою методу, який називається «дерево цілей». На практиці вибір мети дій має винятково важливе значення в діяльності керівника або організації управління, тому що правильно обрана мета визначає успішне вирішення завдань [2, с. 72]. Управління, орієнтоване на досягнення конкретних цілей, називається програмно-цільовим. Цей вид управління все ширше застосовується в сфері розвитку транспортного комплексу. Цілі державного управління авіаційним транспортом доповнюють одна одну, але в той же час мають різну спрямованість. Однак за своєю суспільною природою вони не суперечливі, тому що відображають різні сторони головної мети управління авіаційним транспортом України – визначення та застосування системи заходів, спрямованих на попередження аварійних ситуацій; забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина при здійсненні всіх видів авіаперевезень; організацію належних умов праці працівників авіаційної галузі; створення правових та організаційних основ безпеки перевізної діяльності. При цьому розвиток авіаційного транспортного комплексу України актуалізує проблему забезпечення транспортної безпеки, спрямованої на захист інтересів особи, суспільства, держави. питання транспортної безпеки вирішуються на всіх рівнях публічної влади, як Президентом України, так й виконавчими органами влади.

Основна мета – управління – детермінує підцілі різного порядку, які висуваються перед суб'єктом управління. Аналіз змісту правових органів управління авіаційним транспортним комплексом України, дозволяє визначити найбільш актуальні підцілі управління відповідною інфраструктурою, які можуть бути класифіковані за такими критеріями, як: за змістом – економічні, соціальні, виробничо-трудова, ін-

теграційні, інноваційні, забезпечувальні, правові, інформаційні; за значимістю – стратегічні, тактичні, оперативні; за часом – короткострокові, середньострокові, довгострокові. Для досягнення зазначених цілей перед системою управління авіаційним транспортом України постає об'єктивність вирішення низки міжнародних, загальнодержавних та регіональних завдань. До міжнародних відносяться: розвиток міжнародного транзиту через територію України з використанням міжнародних транспортних коридорів; підвищення конкурентоспроможності вітчизняних авіаперевізників та збільшення їх частки на світовому ринку авіаційних транспортних послуг; забезпечення розвитку експорту авіаційних транспортних послуг та створення сприятливих умов для вітчизняних авіатранспортних операторів на міжнародних ринках транспортних послуг. Відповідно до стратегічної мети України – інтегруватися до Європейського авіаційного ринку – необхідно гармонізувати українську авіатранспортну мережу відповідно європейських стандартів на основі реального виконання державних цільових програм у відповідності з системою міжнародних договорів [6, с. 33]. До загальнодержавних завдань відносяться: створення правової основи для реалізації інвестиційних проектів, які мають особливе значення для ліквідації «вузьких» місць та відсутніх ланок у авіаційній транспортній інфраструктурі; забезпечення цінової доступності соціально значущих транспортних послуг для населення; створення державно-громадської системи контролю діяльності підприємств авіаційного транспорту всіх типів і видів власності; розвиток авіаційної транспортної системи в інтересах забезпечення завдань у сфері оборони та безпеки держави; координація дій різних відомств щодо забезпечення анти терористичної безпеки на авіатранспорті; координація дій з використанням авіаційного транспорту з метою захисту населення і територій в частині цивільної оборони, при надзвичайних ситуаціях природного та техногенного характеру, а також при ліквідації їх наслідків з одночасним недопущенням створення надзвичайних ситуацій внаслідок експлуатації авіаційної транспортної інфраструктури; забезпечення єдиного адміністративно-правового та інформаційного простору, створення системи законів та інших нормативно-правових актів у галузі регулювання діяльності авіаційного

транспорту; підвищення якості перевезень пасажирів та вантажів, розвиток правової бази для чесної конкуренції на ринку авіаційних транспортних послуг; розвиток інновації на авіаційному транспорті, впровадження найбільш ефективних технологій перевезень пасажирів і вантажу; розвиток соціального партнерства на авіаційному транспорті; розвиток програмно-цільового механізму управління та фінансування авіаційної транспортної інфраструктури, стимулювання змішаного приватно-державного фінансування системи авіаційних транспортних послуг та об'єктів [7]. До регіональних завдань можна віднести: стимулювання самостійності авіаційних підприємств у виборі стратегій розвитку, змісту реалізованих програм та послуг, фінансово-господарській діяльності; підвищення ефективності управління регіональною системою авіаційних вантажних та пасажирських перевезень при мінімізації витрат [7]. Зазначені цілі і завдання в системі управління авіаційним транспортом досягаються на основі реалізації плану, який встановлює послідовність конкретних завдань та їх координацію. У процесі реалізації планування створюються програми, різні стратегії з розвитку відносин у сфері авіаційного транспорту (наприклад, «Концепція Державної цільової програми розвитку аеропортів на період до 2023 року» [8]). Процес управління транспортними відносинами здійснюється постійно та безперервно. З метою забезпечення динамічності процесу управління необхідно забезпечити і безперервність надходження вчасної необхідної інформації. Правова природа інформаційного впливу на управління авіаційними перевезеннями полягає в передачі від суб'єкта до об'єктів управління сукупності юридичних норм, що регламентують діяльність останніх, що визначають межі можливого чи належного, поведінки структурних ланок та окремих осіб, які входять до складу зазначених об'єктів.

Характеризуючи державне управління авіаційним транспортом, яке має правову основу, необхідно відзначити й властивий йому владний характер. Механізм впливу влади знаходить своє відображення в тому, що сукупна воля суб'єкта управління підпорядковує собі сукупну волю керованого об'єкта. Цей вплив проявляється у здійсненні розпорядчих повноважень від імені держави. Маючи розпорядчі повноваження, органи державного управління українським авіаційним транспортним компле-

ксом одночасно є і виконавчими, оскільки вся їх діяльність ґрунтується на взаємозв'язку виконання законів і авіаційних правил та застосуванні з цією метою певних владних розпорядчих повноважень. Виконавча та розпорядча діяльність – основа для апарату державного управління авіаційним транспортом. Проте в процесі своєї роботи органам управління доводиться виступати і в якості суб'єктів майнових відносин, що регулюються цивільним правом. Найчастіше такі відносини виникають при укладанні цивільно-правових договорів, пов'язаних з договорами перевезення, купівлю та орендою транспортних засобів, будівель і споруд для забезпечення діяльності перевізного процесу тощо. Окрім того, для забезпечення своєї основної діяльності та управління авіатранспортом органи управління в цій сфері вступають у відносини, врегульовані нормами інших галузей законодавства: конституційного, фінансового, трудового тощо. Якщо виконавча та розпорядча діяльність – це своєрідна форма здійснення управління, то організаційна характеристика наповнює цю форму необхідним змістом. Організаційна діяльність в системі управління авіаційною транспортною інфраструктурою включає в себе координацію, регулювання та контроль. Координацію вищого та більш загального порядку в системі управління авіаційним транспортом відповідно до Конституції та законів України здійснюють Президент України та Кабінет Міністрів України. Вони забезпечують реалізацію державної політики розвитку авіації України [7, с.15]. Уповноваженим органом в галузі цивільної авіації є центральний орган виконавчої влади з питань цивільної авіації, який утворюється та статус якого визначається Президентом України [9, с. 16]. Сьогодні таким уповноваженим органом виступає Державна авіаційна служба України [10]. Уповноваженим органом виконавчої влади в галузі державної авіації є Міністерство оборони України [9, с. 16]. Публічне адміністрування авіаційного транспорту на місцях здійснюється також адміністраціями авіаційних підприємств, у межах власної компетенції [11, с. 433]. Інший елемент організуючого характеру управління – регулювання. Воно проявляється в таких випадках, коли в системі виникає порушення встановлених зв'язків між суб'єктом і об'єктом. Форми регулювання можуть бути правовими, матеріальними, моральними. Регулювання означає використання засобів та методів управління в процесі організації системи управління

та її функціонування. Неодмінним елементом організаційних начал управління авіаційною транспортною галуззю є контроль. Він виступає самостійною державно-значущою формою юридичної діяльності. Підконтрольні об'єкти та суб'єкти авіаційної діяльності систематично подають відомості про свою діяльність до Державіаслужби України та Міністерства оборони України, де ці відомості обробляються [10]. Управління авіаційною транспортною галуззю повинно відповідати принципу законності, тобто діяльність органів системи управління має ґрунтуватися на положеннях та вимогах Конституції та Законів України.

Висновки. Підводячи підсумок теоретико-правовому аналізу характерних рис та особливостей системи державного управління авіаційним транспортом в Україні, можна дати наступне його визначення. Державне управління авіаційним транспортним комплексом – це цілеспрямована, планомірна, безперервна діяльність органів державної влади, спрямована на створення та забезпечення своєчасності та якості повітряних перевезень. Ця діяльність проявляється у виконавчо-розпорядчому за формою та організуючому за змістом впливі на керовані об'єкти авіаційного транспортного комплексу і визначає своєю метою забезпечення задоволення потреб сучасного суспільства у всіх видах авіаційних перевезень пасажирів та вантажів. Принципи управління, яким керуються державні органи, є системою, в якій вони взаємопов'язані та взаємозалежні. Порушення одного з них може привести до порушення інших. Успіх управління досягається послідовним застосуванням усієї системи принципів і кожного з них окремо. Важливу роль в управлінні відіграє науково-практичний потенціал, який дає можливість вивести управління на рівень найвищого досягнення науки управління, стає тим знанням, яке має слугувати гарантом безпомилковості управлінських рішень, що виносяться з метою найоптимальнішого здійснення функцій авіаційного транспорту.

Перспективи подальших досліджень даної проблеми полягають у аналізі стану чинного законодавства з питань організації та діяльності авіаційного 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 народного господарства та її конституційно-правового статусу.

Література

1. Система // Большой Российский энциклопедический словарь. – М. : БРЭ, 2005. – 1888 с.

2. Бочаров В. Д. Системность в управлении. / В. Д. Бочаров. – М. : Юрист, 2000. – 119 с.

3. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах. Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – 584.

4. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Адміністративне право України: навчальний посібник. – 6-вид. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова – О. : Фенікс, 2012. – 400 с.

5. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці. / В. Б. Авер'янов. – К., Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.

6. Про затвердження Програми розвитку державної системи використання повітряного простору України на 2010-2014 роки. Кабінет Міністрів України. Постанова від 13 січня 2010 р. № 44. // Офіційний вісник України від 29.01.2010 – 2010. – № 3. – С. 33.

7. Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2010 р. № 2174-р. // Офіційний вісник України від 10.12.2010. – 2010. – № 92. – Том 2. – С. 545.

8. Концепція Державної цільової програми розвитку аеропортів на період до 2023 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 19 листопада 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=245830910].

9. Повітряний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 48-49. – Ст. 536.

10. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1219.

11. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.

М. В. Юрченко

Система государственного управления авиационным транспортом Украины: теоретико-правовые основы

В статье анализируются теоретико-правовые основы системы государственного управления авиационным транспортом Украины. Автор делает вывод о том, что государственное управление авиационным транспортным комплексом – это целенаправленная, планомерная, непрерывная деятельность органов государственной власти, направленная на создание и обеспечение своевременности и качества воздушных перевозок.

Ключевые слова: система, государственное управление, авиационный транспорт, гражданская авиация.

M. Yurchenko

Air Transport State Management System of Ukraine: theoretical and legal foundations

Theoretical and legal foundations of the air transport state management system of Ukraine are analyzed in the paper. The author concludes that the air transport state management is the purposeful, systematic, and continuous activity directed on creating and providing of timeliness and quality of air traffic.

Key words: system, public administration, air transport, civil aviation.