

ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІНФРАСТРУКТУРИ ТА ТЕХНОЛОГІЙ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

*Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису*

КИРИЛЮК НАДІЯ ДМИТРІВНА

УДК 342.951 : 656.7.08(042.3)

**ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У
СФЕРІ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ УКРАЇНИ**

Спеціальність 081 – право
Галузь знань право – право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії у галузі
права

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Н. Д. Кирилюк

Науковий керівник –
доктор юридичних наук
Матвійчук А.В.

Київ – 2023

АНОТАЦІЯ

Кирилюк Н. Д. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері цивільної авіації України. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі 08 право за спеціальністю 081 право. – Державний університет інфраструктури та технологій. – Київ, 2023.

Дисертацію присвячено комплексному та ґрунтовному дослідженню правового регулювання відносин у сфері цивільної авіації з позиції науки адміністративного права. У роботі з'ясовано правову природу регулювання сфери цивільної авіації, розкрито сутність та охарактеризовано його ознаки, виокремлено передумови зародження та генезису правового регулювання відносин у сфері цивільної авіації.

За результатами дисертаційного дослідження сформульовані авторські положення, які виносяться на захист і містять елементи наукової новизни. Вперше наведено комплексний перелік особливостей правового регулювання відносин у сфері цивільної авіації, надано доктринальну дефініцію поняття правового регулювання цивільної авіації. Автором сформульовано визначення поняття «функції правового регулювання відносин у сфері цивільної авіації», а також обґрунтовано мету правового регулювання сфери цивільної авіації. Удосконалено характеристику функції забезпечення контролю у сфері правового регулювання сфери цивільної авіації, обґрунтовано пропозиції щодо внесення зміни до Закону України «Про транспорт» та Повітряний Кодекс України.

У ході дослідження дістала подальшого розвитку позиція з приводу сутності забезпечення суспільної безпеки у сфері цивільної авіації, яка є фактично діяльністю щодо забезпечення режиму законності та правопорядку у сфері цивільної авіації.

Обґрунтовано, що під поняттям «адміністративне регулювання сфери цивільної авіації» слід розуміти систему нормативних актів, компетентностей посадових осіб та повоноважень органів виконавчої влади щодо регулювання сфери цивільної авіації, забезпечення режиму законності та правопорядку та зниження ймовірностей виникнення ситуацій загроз і небезпек авіаційному транспорту та всім учасникам відносин у сфері цивільної авіації.

Виділено ознаки забезпечення суспільної безпеки у сфері цивільної авіації, до яких відносяться: 1) особливий суб'єкт сфери цивільної авіації; 2) специфічні умови використання повітряних цивільних суден; 3) необхідність дотримання балансу заходів безпеки та прав і свобод людини та громадянина; 4) об'єктивна і тимчасова необхідність зниження участі окермих фізичних осіб у діяльності щодо забезпеченні безпеки у сфері цивільної авіації; 5) необхідність режиму контролю.

Установлено, що сучасний стан правового регулювання сфери цивільної авіації характеризується: неоднорідністю розуміння основних термінів даного субінституту; забезпеченістю і дієвістю; аргументованістю; прогалинами у вітчизняному законодавстві; відсутністю обов'язкового застосування норм міжнародного права у сфері цивільної авіації; імперативно-диспозитивним характером правового регулювання.

До основних завдань правового регулювання у сфері цивільної авіації віднесено: 1) перехід до активної політики регулювання у сфері цивільної авіації; 2) визначення основних напрямів державної політики у сфері цивільної авіації, серед яких особливе місце повинно займати питання правового регулювання забезпечення безпеки, їх практична реалізація; 3) забезпечення здійснення перетворень в авіаційній сфері шляхом налагодження тісного взаємозв'язку політики боротьби з правопорушеннями та злочинами різного походження; 4) створення взаємної зацікавленості держави і приватних компаній щодо забезпечення безпеки перевезень; 5) підвищення рівня правових гарантій у сфері цивільної авіації.

Визначено, що в сфері регулювання цивільної авіації можливо виділити такі функції адміністративної діяльності: а) правоохоронна функція – це забезпечення публічної безпеки у сфері цивільної авіації, тобто забезпечення режиму законності та правопорядку на всіх стадіях виконання льотного завдання (ця функція покладається на правоохоронні органи, адміністрацію аеропортів та позавідомчу охорону, на судні ця функція виконується екіпажем повітряного судна); б) правозахисна функція (захист прав і свобод, законних інтересів всіх учасників відносин у сфері цивільної авіації); в) функція контролю (покладається на адміністрацію аеропортів); г) сервісна функція – це всі дії спрямовані на обслуговування пасажирів та перевезення вантажу.

Запопонувано визначити три групи функцій у сфері цивільної авіації: перша група – загальні функції (тобто притаманні всім сферам життя суспільства), другі група – спеціальні функції – які притаманні сфері цивільної авіації, та акцесорні функції – які виконують допоміжну роль при реалізації перших двох груп функцій.

Запропоновано класифікацію принципів правового регулювання у сфері цивільної авіації: 1) загальні або конституційні принципи правового регулювання сфери цивільної авіації; 2) галузеві принципи правового регулювання цивільної авіації; 3) принципи, які характеризують винятково специфіку правового регулювання сфери цивільної авіації.

Виокремлено низку проблем правового регулювання, які не дозволяють субінституту забезпечення безпеки у сфері цивільної авіації в повній мірі здійснювати своє суспільне призначення, а саме: 1) невідповідність даного субінституту міжнародним нормам; 2) відсутність правового регулювання механізмів застосування норм вітчизняного законодавства; 3) застарілість основних фондів транспортних підприємств; 4) економічна нестабільність.

Визначені основні шляхи запозичення зарубіжного досвіду правового регулювання у сфері цивільної авіації, якими є наступні: закріплення механізму нормативної регламентації забезпечення безпеки у сфері цивільної

авіації в одному законодавчому акті; удосконалення законодавчого визначення поняття цивільна авіація відповідно до міжнародних стандартів; побудова національного механізму правового регулювання забезпечення безпеки сфери цивільної авіації на засадах державно-приватного партнерства; удосконалення порядку використання правоохоронних органів у сфері цивільної авіації; удосконалення адміністративних механізмів контролю у сфері цивільної авіації.

Ключові слова: правове регулювання, цивільна авіація, екіпаж, сфера цивільної авіації, безпека, адміністративна відповідальність, законодавство у сфері цивільної авіації, *acquis communautaire*, транспортне право, безпека транспорту, економічна безпека, юридична особа, земельні відносини, правонаступництво, правова природа, органи виконавчої влади, кадровий потенціал, підготовка кадрів, педагогіка, бенчмаркінг.

SUMMARY

Kirilyuk N. D. Administrative and legal regulation of relations in the field of civil aviation of Ukraine. – *Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

The dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of philosophy in the field of 08 law on a specialty 081 law. – State University of Infrastructure and Technology. – Kyiv, 2022.

The dissertation is devoted to a complex and thorough study of the legal regulation of relations in the field of civil aviation from the standpoint of the science of administrative law. The legal nature of the regulation of civil aviation is clarified, the essence and its features are revealed, the preconditions of origin and genesis of legal regulation of relations in the field of civil aviation are singled out.

Based on the results of the dissertation research, the author's provisions are formulated, which are submitted for defense and contain elements of scientific novelty. For the first time, a comprehensive list of features of legal regulation of relations in the field of civil aviation is given, a doctrinal definition of the concept of legal regulation of civil aviation is given. The author formulates the definition of the concept of «functions of legal regulation of relations in the field of civil aviation», as well as substantiates the purpose of legal regulation of civil aviation. The dissertation improves the characteristics of the control function in the field of legal regulation of civil aviation, substantiated proposals for amendments to the Law of Ukraine «On Transport» and the Air Code of Ukraine.

In the course of the study, the position on the essence of ensuring public safety in the field of civil aviation, which is in fact an activity to ensure the rule of law and order in the field of civil aviation, was further developed.

It is substantiated that the term «administrative regulation of civil aviation» should be understood as a system of regulations, competencies of officials and powers of executive bodies to regulate civil aviation, ensuring legality and law and

order and reducing the likelihood of situations of threats and dangers to air transport. relations in the field of civil aviation.

Signs of ensuring public safety in the field of civil aviation are identified, which include the following: 1) a special entity in the field of civil aviation; 2) specific conditions of use of civil aircraft; 3) the need to comply with the balance of security measures and human and civil rights and freedoms; 4) the objective and temporary need to reduce the participation of certain individuals in activities to ensure safety in the field of civil aviation; 5) the need for a control regime.

It is established that the current state of legal regulation of civil aviation is characterized by the following: heterogeneous understanding of the basic terms of this substitution; security and efficiency; argumentation; gaps in domestic legislation; lack of mandatory application of international law in the field of civil aviation; imperative-dispositive nature of legal regulation.

The main tasks of legal regulation in the field of civil aviation include: 1) the transition to an active regulatory policy in the field of civil aviation; 2) determination of the main directions of state policy in the field of civil aviation, among which a special place should be occupied by issues of legal regulation of security, their practical implementation; 3) ensuring the implementation of transformations in the field of applause by establishing a close relationship between the policy of combating offenses and crimes of various origins; 4) creation of mutual interest of the state and private companies in ensuring the safety of transportation; 5) increasing the level of legal guarantees in the field of civil aviation.

It is determined that in the field of civil aviation regulation it is possible to distinguish the following functions of administrative activity: a) law enforcement function – is to ensure public safety in civil aviation, ie ensuring law and order at all stages of the flight task (this function is entrusted to law enforcement airport administration and security, on board this function is performed by the aircraft crew); b) human rights function (protection of rights and freedoms, legitimate

interests of all participants in the field of civil aviation); c) control function (relies on the administration of airports); d) service function – is all actions aimed at passenger service and cargo transportation.

It is proposed to define three groups of functions in the field of civil aviation: the first group – general functions (ie inherent in all spheres of society), the second group – special functions – which are inherent in civil aviation and accessory functions – which play a supporting role in implementing the first two groups.

The classification of principles of legal regulation in the field of civil aviation is offered: 1) general or constitutional principles of legal regulation in the field of civil aviation; 2) sectoral principles of legal regulation civil aviation; 3) principles that characterize only the specifics of the legal regulation of civil aviation.

A number of author's problems of legal regulation are singled out, which do not allow the sub-institute to ensure safety in the field of civil aviation to fully carry out its public purpose, namely: 1) non-compliance of this sub-institute with international norms; 2) the lack of legal regulation of mechanisms for the application of domestic law; 3) obsolescence of fixed assets of transport enterprises; 4) economic instability.

The main ways of borrowing foreign experience of legal regulation in the field of civil aviation are determined, which are the following: consolidation of the mechanism of normative regulation of ensuring safety in the field of civil aviation in one legislative act; improving the legislative definition of civil aviation in accordance with international standards; construction of a national mechanism for legal regulation of civil aviation security on the basis of public-private partnership; improving the use of law enforcement agencies in the field of civil aviation; improvement of administrative control mechanisms in the field of civil aviation.

Key words: legal regulation, civil aviation, crew, sphere of civil aviation, safety, administrative responsibility, legislation in the field of civil aviation, acquis communautaire, transport law, transport security, economic security, legal person,

land rights, law enforcement, legal nature, law enforcement agencies, human resources, training, pedagogy, benchmarking.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧКИ

*Статті у наукових фахових виданнях України
та наукових періодичних виданнях інших держав:*

1. Кирилюк Н. Д. Адміністративно-правовий статус органу державного регулювання діяльності цивільної авіації України. *Право і суспільство*. 2021. № 3. С. 88–93. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2021/3_2021/15.pdf.
2. Кирилюк Н. Д. Особливості механізму адміністративно-правового регулювання в сфері цивільної авіації. *Актуальні проблеми держави і права*. 2021. № 90. С. 71–76. URL: <http://www.apdp.in.ua/v90/11.pdf>
3. Кирилюк Н.Д. Адміністративно-правове регулювання цивільної авіації України. *Наукові записки Винниченко*. Серія: Право. 2019. Т. 2. Вип. 6. Спецвип. С. 55–60. URL: https://www.cuspu.edu.ua/images/nauk_zapiski/pravo/6_spec_II_2019/55-60.pdf.
4. Кирилюк Н.Д. Адміністративно-правова відповідальність суб'єктів авіаційної діяльності-юридичних осіб. *Держава та регіони*. Серія: Право, 2020. № 4 (79). Т. 2. С. 69–74. URL: http://law.stateandregions.zp.ua/archive/4-2_2020/15.pdf.
5. Kyryliuk N. The impact of the *acquis communautaire* on the legal regulation of civil aviation in Ukraine. *European Reforms Bulletin*. 2020. № 1. С. 128–133. URL: https://fileview.fwdcdn.com/?url=https%3A%2F%2Fmail.ukr.net%2Fapi%2Fpublic%2Ffile_view%2Flist%3Ftoken%3DhBZXIm4v5dFUNMsC_oQOZkVZMAVrLoAgitbVMYoRUydyS5G50pVha_yj5kxCsWYWv1tCTNi3NzWcRW9iYxfEvttUGIHUrmstkMkFlrI%253AHluJKHpvt1NvWYSO%26r%3D1633333086799&default_mode=view&lang=ru#start=0
6. Kyryliuk N. The Impact of the *Acquis Communautaire* on the Legal Regulation of Civil Aviation in Ukraine *European Reforms Bulletin*. 2020. № 1. С. 128–133.

Матеріали наукових конференцій:

7. Кирилюк Н. Д. Адміністративна відповідальність за правопорушення

в галузі цивільної авіації. *Шляхи розвитку правової науки в умовах сьогодення*: матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 27–28 січня 2017 року). Київ: Державний університет інфраструктури та технологій, 2021. С. 124–127.

8. Кирилюк Н. Д. Органи державного регулювання цивільної авіації: проблеми становлення та розвитку. *Актуальні проблеми економіки, обліку, фінансів та права: теорія і практика*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Полтава, 22 грудня 2020 року). Полтава: Центр фінансово-економічних досліджень, 2020. С. 43–45.

9. Кирилюк Н. Д. Європейські інтеграційні процеси в системі формування адміністративно-правового регулювання цивільної авіації України. *Місце юридичних наук у формуванні правової культури сучасної людини*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 25–26 грудня 2020 року). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2020. С. 27–30.

ЗМІСТ

ВСТУП	13
 РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ	21
1.1 Поняття, система та зміст державного регулювання цивільної авіації	21
1.2 Джерела правового регулювання цивільної авіації	38
1.3 Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання цивільної авіації	67
Висновки до Розділу 1	76
 РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ	80
2.1 Поняття, об'єкт, мета, завдання, функції та принципи адміністративно-правового регулювання цивільної авіації	80
2.2 Система суб'єктів адміністративно-правового регулювання цивільної авіації	94
2.3 Форми та методи адміністративно-правового регулювання цивільної авіації	122
Висновки до Розділу 2	150
 РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЦИВІЛЬНОЮ АВІАЦІЄЮ	154
3.1 Особливості вдосконалення адміністративно-правових засад державного регулювання цивільної авіації	154
3.2 Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі цивільної авіації	168
Висновки до Розділу 3	180

ВИСНОВКИ	182
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	189
ДОДАТКИ	213

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Із здобуттям незалежності перед Україною як суверенною державою повстали чимало питань, пов'язаних з державотворенням. Необхідними атрибутами держави, як відомо, є наявність державного апарату й власної системи законодавства. Так, у 1993 та 1994 роках прийнято два основоположних нормативно-правових акта, що регулюють діяльність транспорту взагалі (Закон України «Про транспорт», 1994 р.) та його складової – авіаційного транспорту (Повітряний кодекс України, 1993 р.). Авіаційний транспорт є складовим елементом Єдиної транспортної системи України, а його важливість обумовлюється затвердженням 19 травня 2011 р. єдиного кодифікованого акту, нормами якого регулюються відносини щодо використання повітряного простору за допомогою повітряних суден – Повітряного кодексу України. Як складова економіки авіаційна галузь підпадає під дію норм адміністративного права, а експлуатація повітряних суден та пов'язаних з нею інфраструктурою становить джерело підвищеної небезпеки. Внаслідок чого авіаційна діяльність має особливо важливе значення. Недосконалість нормативно-правового регулювання може привнести дезорганізацію при формуванні та реалізації державної політики в галузі, організації та здійснення перевезень авіаперевізниками, виконанні авіаційних робіт, організації та обслуговуванні повітряного руху, у порядок розробки та виготовленні авіаційної техніки тощо.

Належне нормативно-правове регулювання цивільної авіації забезпечує владний вплив на авіаційні суспільні відносини з метою їх упорядкування та закріплення, охорони та розвитку і спрямоване на гарантування безпеки авіації забезпечення інтересів держави, національної безпеки та потреб суспільства і економіки у повітряних перевезеннях та авіаційних роботах. Для цього держава в особі уповноважених органів спрямовує та координує

дії всіх суб'єктів авіаційної діяльності, встановлює правові основи діяльності в галузі авіації.

Невід'ємною складовою нормативно-правового регулювання слід назвати адміністративне право, що регулює суспільні відносини в галузі цивільної авіації. Належне адміністративно-правове регулювання цивільної авіації в Україні є однією з важливих складових її нормальної діяльності. Крім того стратегічний курс України на інтеграцію до Європейського Союзу передбачає приведення законодавства України в галузі цивільної авіації взагалі, і її адміністративно-правового регулювання зокрема, до світових стандартів, а підписання у 2001 році Україною «Кіпрських домовленостей» покладає на владу додаткові зобов'язання в галузі. Недосконалість теоретичної бази адміністративно-правового регулювання цивільної авіації в Україні породжує неоднозначне розуміння органами влади та суб'єктами авіаційної діяльності тих проблем, що повстають в галузі.

Науково-теоретичною базою дисертаційного дослідження є праці В.Б. Авер'янова, О.П. Альохіна, Г.В. Атаманчука, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, В.Д. Бордунова, І.Л. Бородіна, І.П. Голосніченко, В.Л. Грохольського, Е.Ф. Демського, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, В.К. Колпакова, В.В. Копейчикова, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янця, Ю.М. Малєєва, Н.Р. Нижник, В.Й. Развадовського, Г.П. Ситника, Ю.С. Шемшученка, В.К. Шкарупи та інші.

Безпосередньо проблематиці адміністративно-правового регулювання цивільної авіації в Україні увага вчених юристів, на жаль, не приділялася. Лише окремі її аспекти висвітлювалися у вітчизняній науковій літературі, зокрема в працях А.С. Бичкова, Р.О. Герасимова, В.К. Гіжевського, С.Т. Гончарука, Н.В. Дараганової, О.О. Золотар, В.І. Рижого, В.Г. Старкова, А.В. Філіппова та ін., які досліджували проблеми адміністративно-правового регулювання цивільної авіації в Україні, адміністративної відповідальності за порушення правил безпеки польотів, правового регулювання діяльності екіпажу повітряного судна, відповідальності в галузі повітряного транспорту,

адміністративно-правового статусу екіпажу повітряного судна, боротьби з актами незаконного втручання у діяльність авіації. Однак жодної роботи, в якій би комплексно досліджувались особливості адміністративно-правового регулювання цивільної авіації в Україні, до сьогодні немає, що і зумовило актуальність обраної теми дисертації.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертація виконана відповідно до Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженої Законом України від 18 березня 2004 року № 1629-IV, п. 11 Концепції розвитку цивільної авіації України, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1996 року № 1587, п. 4 Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2015—2021 рр., рекомендованих відділенням державно-правових наук і міжнародного права АПрН України. Дослідження проводилося відповідно до плану науково-дослідної роботи кафедри конституційного та адміністративного права «Проблеми формування та розвитку транспортного права України» № 30/13.01.05, в межах теми науково-дослідної роботи Юридичного факультету Державного університету інфраструктури та технологій: «Предмет, метод та місце транспортного права в національній системі права» від 06.12. 2020 р.

Тема дисертації затверджена 12 лютого 2020 р., протокол № 2, Вченою радою Юридичного факультету Державного університету інфраструктури та технологій.

Мета та завдання дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає у тому, щоб на основі аналізу норм міжнародного повітряного права, національного нормативно-правового регулювання цивільної авіації в Україні та наукових джерел визначити сучасний стан адміністративно-правового регулювання цивільної авіації України, а також сформулювати пропозиції щодо його удосконалення.

Для реалізації зазначеної мети, необхідно виконати такі *завдання*:

- визначити поняття, зміст та систему державного регулювання цивільної авіації;
- здійснити класифікацію та охарактеризувати джерела правового регулювання цивільної авіації;
- розкрити поняття, об'єкт, мету, завдання, функції та принципи адміністративно-правового регулювання цивільної авіації;
- визначити систему суб'єктів адміністративно-правового регулювання цивільної авіації в Україні, охарактеризувати їх завдання, функції та повноваження;
- здійснити наукову класифікацію форм і методів адміністративно-правового регулювання цивільної авіації в Україні;
- розкрити особливості вдосконалення адміністративно-правових засад державного регулювання і адміністративної відповідальності суб'єктів авіаційної діяльності.

Об'єктом дослідження є система суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються у сфері адміністративно-правового регулювання у сфері цивільної авіації України.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання відносин у сфері цивільної авіації України.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становлять загальнонаукові методи наукового пізнання: системно-функціональний, історичний, формально-логічний, порівняльний, діалектичний, статистичний, метод сходження від абстрактного до конкретного, метод моделювання і прогнозування та інші. Залежно від досліджуваних проблем, переважали ті чи інші методи. Так, з метою формування і поглиблення понятійного апарату, формулювання понять та визначення термінів, зокрема таких, як «цивільна авіація», «авіаційна діяльність», «авіація» та похідних від них, використовувалися логіко-семантичний метод та метод сходження від абстрактного до конкретного (підрозділи 1.1, 1.2). Спеціально-юридичний і формально-логічний методи переважали при дослідженні змісту окремих

правових норм (розділи 1, 2, 3). Для дослідження системи адміністративно-правового регулювання цивільної авіації в Україні (підрозділ 1.2), системи джерел (підрозділ 1.2), системи суб'єктів державного управління цивільної авіації (підрозділ 2.2) застосовувалися системно-функціональний, системно-структурний методи, метод класифікації. У процесі вивчення форм і методів регулювання цивільної авіації використовувались системний, діалектичний, порівняльно-правовий, спеціально-юридичний та статистичний методи, метод класифікації (підрозділ 2.3). З метою визначення ступеня імплементації міжнародних правових норм до національного законодавства, адаптації останнього до права Європейського Союзу, вивчення зарубіжного досвіду застосовувався, переважно, порівняльно-правовий метод (підрозділ 1.3). При дослідженні історії становлення та розвитку вітчизняної системи органів державного управління у галузі цивільної авіації (підрозділ 2.2) за основу брався історичний метод.

Емпіричну базу дослідження становить узагальнена практика діяльності суб'єктів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання цивільної авіації в Україні, а також офіційні статистичні дані.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першим в Україні комплексним дослідженням проблем адміністративно-правового регулювання цивільної авіації в Україні. Наукову новизну результатів дослідження характеризує ряд положень та висновків, одержаних у ході роботи над дисертацією:

вперше:

- цивільна авіації визначена важливим елементом складної відкритої системи – транспортної, яка регулюється переважно нормами адміністративного права;
- здійснена класифікація форм і методів адміністративно-правового регулювання відносин у сфері цивільної авіації України;

- виявлено колізійність вимог законодавства щодо фактично існуючих компетенцій органів адміністративно-правового регулювання відносин у сфері цивільної авіації України;

- сформульовано і обґрунтовано пропозиції і рекомендації щодо удосконалення адміністративного законодавства в сфері цивільної авіації України;

удосконалено:

- поняття «цивільна авіація», яке запропоновано визначити як систему всіх видів підприємств, установ та організацій, діяльність яких спрямована на створення умов та використання повітряного простору за допомогою цивільних повітряних суден у невійськових цілях;

- поняття «безпека цивільної авіації», «регулювання цивільної авіації», «авіаційна безпека», «забезпечення авіаційної безпеки», «безпека польотів», «безпека аеронавігації», «екологічна безпека цивільної авіації»;

- підхід до визначення правового статусу командира повітряного судна, наголошується на недоцільності розмежовувати в законодавстві його права і обов'язки, оскільки вони є його повноваженнями як особи, відповідальної за безпеку на борту повітряного судна – пропонується замінити терміни «права», «обов'язки» єдиним терміном «повноваження»;

- підхід до визначення об'єкта посягання адміністративних правопорушень у галузі повітряного транспорту, яким визначено безпеку цивільної авіації;

- розмежування адміністративних правопорушень і злочинів в галузі цивільної авіації в частині уточнення термінології;

- санкції за адміністративні правопорушення, вчинені в галузі цивільної авіації, з цією метою запропоновано класифікація розмірів штрафів, запровадити додаткові стягнення для цієї категорії правопорушень у вигляді анулювання ліцензії, сертифіката (свідоцтва);

дістали подальшого розвитку:

- пропозиції щодо удосконалення законодавства України в сфері адміністративно-правового регулювання цивільної авіації та його гармонізації з правом Європейського Союзу;

- визначення системи суб'єктів адміністративно-правового регулювання цивільної авіації в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що обґрунтовані в ході дисертаційного дослідження положення, висновки і пропозиції можуть бути використані у:

- науково-дослідній роботі – для подальших теоретичних розробок проблем адміністративно-правового регулювання цивільної авіації; крім цього, винесені на захист положення є важливими для подальшого розвитку науки адміністративного, транспортного, повітряного права (Акт впровадження ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом» від 28 квітня 2021 р.);

- сфері правотворчості – запропоновані зміни та доповнення до чинного законодавства, зокрема до Повітряного кодексу України, КУпАП, ККУ, Закону України «Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації»;

- правозастосовній практиці – у діяльності органів державної влади, що забезпечують формування та реалізацію державної політики в галузі цивільної авіації, а також удосконаленні їх взаємодії;

- навчальному процесі – при розробці навчальних програм та викладанні дисциплін: «Адміністративне право» (в частині адміністративно-правового регулюванні транспорту та відповідальності на транспорті), «Загальний курс авіаційного транспорту», «Транспортне право», «Правове регулювання безпеки польотів», «Правове регулювання діяльності екіпажу повітряного судна», «Правове регулювання діяльності авіапідприємства», «Правове регулювання польотів», «Актуальні проблеми сучасного повітряного права», «Відповідальність в авіакосмічній галузі», «Транспортне

право Європейського Союзу» (Акт впровадження ДНДІ МВС України від 4 травня 2021 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, з використанням останніх досягнень науки. Ідеї співавторів наукових статей у дисертації не використовувалися. Сформульовані висновки і пропозиції обґрунтовано на підставі результатів особистих досліджень.

Апробація результатів дослідження. Дисертація виконана і неодноразово обговорювалася на кафедрі конституційного та адміністративного права Юридичного факультету Державного Університету інфраструктури та технологій. Основні положення та висновки дисертаційного дослідження були оприлюднені на науково-практичних та наукових конференціях: на Міжнародній науково-практичній конференції *Актуальні проблеми економіки, обліку, фінансів та права: теорія і практика*: (м. Полтава, 22 грудня 2020 року).; на Міжнародній науковій конференції *Місце юридичних наук у формуванні правової культури сучасної людини*: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 25–26 грудня 2020 року); на: XI Міжнародній науково-практичній конференції *Шляхи розвитку правової науки в умовах сьогодення* (м. Київ, 27–28 квітня 2021 року).

Публікації. Основні наукові положення та результати дисертації викладено в 4 наукових публікаціях, з них 3 надруковано у виданнях, визначених МОН України як фахові для спеціальності “Право» та одній міжнародній статті.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, логічно об’єднаних у вісім підрозділів, висновків до кожного розділу та загальних висновків, трьох додатків на 4 сторінках та списку використаних джерел (224 найменування на 24 сторінках). Загальний обсяг дисертації становить 213 сторінок, з них основного тексту – 176 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ

1.1 Поняття, система та зміст державного регулювання цивільної авіації

Основним Законом України передбачено, що «виключно законами України визначаються засади організації та експлуатації» [44], зокрема, й транспорту (ч. 5 ст. 92). Важливість цивільної авіації з точки зору об'єкта правового регулювання проявляється в тому, що у 1993 та 1994 роках прийнято два основоположних нормативно-правових акта, що регулюють діяльність цивільної авіації (Повітряний кодекс України) та визначають місце і роль авіаційного транспорту як складової єдиної транспортної системи країни та транспорту взагалі (ст. ст. 21, 32 Закону України «Про транспорт»). Для розуміння складності та важливості такої складової суспільного виробництва як авіація доцільно навести деякі дефініції, що містяться у зазначених законах. Так, відповідно до ч. 2 ст. 2 зазначеного кодексу авіація як галузь визначається як «усі види підприємств, організацій та установ, діяльність яких спрямована на створення умов та використання повітряного простору людиною за допомогою повітряних суден» [122]. Ст. 32 ЗУ «Про транспорт» визначено, що «до складу авіаційного транспорту входять підприємства повітряного транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів, 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» [83; 122]. Одразу слід зауважити, що виходячи зі змісту зазначеної статті, поняття

«авіаційний транспорт» є ширшим за поняття «повітряний транспорт» і тому їх ототожнення є недоцільним і неправильним.

Виникненню та розвитку новітніх технологій ми можемо завдячувати досягненням та розробкам, які проводились у процесі дослідження космічного простору та авіаційної сфери. Треба зауважити, що не залишилось жодної галузі людської діяльності, на яку не вплинув набутий досвід у зазначених сферах щодо винайдення та впровадження новітніх технологій, створення нових джерел енергії, вдосконалення та розробки нового аеронавігаційного обладнання, що стало невід'ємною складовою нашого життя. Та незважаючи на відповідні досягнення, розвиток таких високотехнологічних галузей економіки, як авіаційна та космічна для України є одним із пріоритетних напрямів. На жаль, подальша динаміка процесів розвитку неможлива без подальших суттєвих змін та упорядкувань в правовому регулюванні національного законодавства і в тому числі розширення міжнародної співпраці з метою реалізації державою загальноєвропейських програм і проектів, адаптації та імплементації міжнародних норм до національного законодавства з метою гармонізації дії останніх.

Представниками теорії права та адміністративного права вироблені як загальні, так і спеціальні підходи щодо державного регулювання взагалі так і впливу держави на економіку, невід'ємною складовою якої з позиції адміністративного права є авіаційна галузь. Серед науковців чиї праці стали основою обраної теми дослідження слід назвати В. Б. Авер'янова, Д. Н. Бахраха, Ю. П. Битяка, В. К. Колпакова, Ф. М. Раянова, О. Ф. Скакун, М. В. Цвіка та ін. [93].

Вперше за історію незалежної України державне регулювання цивільної авіації та використання повітряного простору охоплено поняттям «система» на рівні закону і відображено у розділі II Повітряного кодексу України від 19.05.2011 р. № 3393-VI. У літературі при визначенні поняття «система»

[176, с. 425; 183, с. 17; 191, с. 76] поєднуються такі її ознаки, як упорядкованість, взаємозалежність і взаємодія елементів, цілісність.

Водночас у науковій літературі наголошується на таких «ознаках системи, як структурність, рівневість, ієрархічність, самоорганізованість, цілеспрямованість, наявність мети, управління, розвитку» [20, с. 61], а основною ознакою, яка притаманна будь-якій системі є «системна властивість», тобто властивість, якої не має жодна з частин системи і яка не впливає з властивостей частин» [93; 180, с. 39].

Розглядаючи категорію «державного регулювання економіки» і як її складової цивільної авіації в літературі відмічається, що якщо говорити про правове регулювання економічних відносин, то слід мати на увазі, що мова йде про «спробу держави, як організації політичної влади, вплинути на економічну поведінку відповідних суб'єктів за допомогою юридичних засобів, включаючи й заходи примусу» [170, с. 202].

Слід зауважити, що «коло суб'єктів авіаційної діяльності доволі широкий і визначається як фізичні та юридичні особи незалежно від форми власності, відомчої підпорядкованості, які провадять діяльність у галузі цивільної авіації (п. 97), а 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 (п. 102)» [122]. Серед суб'єктів авіаційної діяльності слід назвати: провайдер аеронавігаційного обслуговування, аеропорт, користувач аеропорту (аеродрому), експлуатант, розробник та виробник авіаційної техніки, експлуатант аеропорту тощо.

Енциклопедично-словникова література характеризує «державне регулювання як вплив держави на економічну систему, спрямований на досягнення цілей її економічної політики» [42 с. 61], «здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм

суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві» [41, с. 6]; «сукупність інструментів, за допомогою яких держава встановлює вимоги до підприємств і громадян» [46, с. 153]; «економічний метод державного управління, який є системою типових заходів законодавчого, виконавчого і контрольного характеру, що здійснюється відповідними державними органами та громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до постійно змінюваних умов» [91, с. 48].

Вчені адміністративісти щодо державного регулювання взагалі та транспорту зокрема як складової сфери економіки, що підпадає під адміністративно-правове регулювання висловлюють дещо іншу позицію. Так професор В. Б. Авер'янов дійшов висновку, що «державне регулювання взагалі створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління в цілому. Причому державне регулювання передбачає декілька варіантів майбутньої діяльності керованих об'єктів, створюючи можливість діяти найбільш ефективно» [5, с. 63–67]. Професор В. К. Колпаков зазначає, що «без державного регулювання помітно знижується ефективність виробництва, незатребуваною виявляється фундаментальна наука, скорочуються через подорожчання інфраструктура соціальної сфери, а рух до цивілізованих форм життя здійснюється стихійно, з великими витратами і значними втратами» [75, с. 332].

Без сумніву належне державне регулювання за допомогою юридичних засобів уповноваженими центральними органами державної влади в авіаційній сфері займає пріоритетне значення, адже у іншому разі не можливим буде нормальне функціонування та регулювання суспільних відносин в авіаційній сфері, розвиток і становлення ринку авіаційної галузі. Початком усвідомлення владою необхідності впорядкування державного регулювання діяльності авіації в Україні із запровадженням невідкладних заходів знайшло своє відображення в Указі Президента України від 23

листопада 1996 року № 1120/96 [159]. Як елемент правової матерії правосвідомість, як відмічається в літературі, впливає на правоутворення у формі розробки концепцій окремих законів, інших нормативно-правових актів. Визначення в концепції мети правового регулювання, обґрунтування завдань, які слід буде вирішити в разі прийняття того чи іншого акта, «теоретичний виклад конкретних шляхів регулювання суспільних відносин і таке інше, – все це дає можливість суб'єкту правотворчих повноважень заздалегідь вивчити питання про доцільність прийняття окремих приписів, нормативно-правових актів, спрогнозувати ефективність їх регулятивного потенціалу і прийняти рішення про їх розробку або відкласти її на майбутнє» [50, с. 245]. Так, на виконання зазначеного вище указу Кабінетом Міністрів України затверджено постанову «Про серйозні недоліки в роботі та невідкладні заходи щодо поліпшення діяльності цивільної авіації» від 28.12.1996 р. № 1587, невід'ємними складовими якої є «Невідкладні заходи поліпшення діяльності цивільної авіації» та «Концепція розвитку цивільної авіації України». Останньою було визначено основні напрями розвитку цивільної авіації України на 15–20-річний період як складової частини транспортної галузі та шляхи розв'язання проблем, які прогножуються на цей період. Важливою складовою цієї Концепції є розділ 5 «Правове забезпечення розвитку цивільної авіації», яким визначено як базової системи авіаційних правил, норм і стандартів (американської – FAR, європейської – JAR або системи АП Міждержавного авіаційного комітету) для гармонізації відповідних авіаційних правил України [93]. На жаль, і Концепція і заходи по-перше, з точки зору сьогодення втратили актуальність з огляду на те, що в Україні прийнято нова редакція Повітряного кодексу України (від 19 травня 2011 р.) [122]. По-друге, ані в Концепції, ані в чинному ПК України (зокрема у ст. 1) не надано визначення поняттю «авіаційні правила України». По-третє, хоча ПК України і містить характеристику авіаційних правил України (ч. 2 ст. 4, ч. ч. 1 та 2 ст. 5, ч. 1 ст. 6, ч. ч. 2, 4, 10 ст. 10, ч. ч. 1–3, 5 та 6 ст. 11) дотримуючись юридичної техніки та логічності викладення норм слід

відобразити дефініцію авіаційних правил України, яка містилася у відповідному п. 1.4 наказу Міністерства транспорту України від 03.11.2000 р. № 611 «Про затвердження Правил сертифікації типу авіаційної техніки (розділи А, В, С, D, Е частини 21 Авіаційних правил України «Процедури сертифікації авіаційної техніки»)» у ч. 1 ст. 1 ПК України, а саме: «Авіаційні правила України – звід процедур, правил, норм і стандартів, виконання яких є обов’язковою умовою регулювання польотів і охорони навколишнього середовища від впливу авіації, які вводяться в дію у встановленому порядку».

І по-четверте, розділом 3 Концепції визначена вже не існуюча організаційна структура, що здійснює державне регулювання діяльності цивільної авіації.

Згідно з ч. 2 ст. 4 ПК України Державне регулювання діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України полягає у формуванні державної політики та стратегії розвитку, визначенні завдань, функцій, умов діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України, застосуванні заходів безпеки авіації, прийнятті загальнообов’язкових авіаційних правил України, у здійсненні державного контролю за їх виконанням та встановленні відповідальності за їх порушення, а Президент України та Кабінет Міністрів України забезпечують реалізацію державної політики розвитку авіації України відповідно до Конституції та законів України (ч. 3). Причому у зазначеній нормі не визначено, яка із державних інституцій формує державну політику та інші напрямки державної діяльності, хоча відповідно до абз. 5 ч. 5 ст. 4 ПК України визначено, що центральний орган виконавчої влади забезпечує формування державної політики у сфері транспорту та інші види діяльності. Натомість забезпечення реалізації державної політики покладено на Президента та уряд України.

Крім того абз. 2–4 ч. 5 ст. 4 встановлено, що державне регулювання у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору України здійснює у межах повноважень центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері транспорту, центральний

орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики в галузі цивільної авіації та національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту. У контексті нашого дослідження слід також звернути увагу на ч.1 ст. 5 ПК України, якою реалізація державної політики і стратегії розвитку авіації України та здійснення державного регулювання діяльності в галузі цивільної авіації за певними напрямками покладено на уповноважений орган з питань цивільної авіації.

Таким чином проаналізувавши викладене вище слід відмітити наявність невідповідності напрямків державної діяльності між вищими і нижчими органами держави.

У літературі з теорії права зазначається, що «держава здійснює функції через свій механізм шляхом використання різних форм і методів. Серед форм діяльності держави пріоритетне місце посідають правові форми – юридичні засоби здійснення державних функцій. Саме в них відображається зв'язок держави і права, обов'язок держави при здійсненні своїх функцій діяти на основі права і в межах закону» [50, с. 81].

Серед правових форм слід назвати «правове регулювання, яке визначається як здійснене державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридична закріплення, охоронна і розвиток» [179, с. 488].

Основними напрямками правового регулювання є: «закріплення і охорона нових суспільних відносин; заборона певних суспільних відносин і поведінки; зміна характеру відносин у певній сфері; стимулювання розвитку певних суспільних відносин; сприяння виникненню формування нових відносин і суспільних явищ» [179, с. 493].

Виходячи з того із напрямків правового регулювання є підстави констатувати, що центральні органи державної влади в авіаційній сфері мають діяти більш відповідальніше та зваженіше у прийнятті рішень та управлінні в сфері авіації. Мова іде про те, що держава установила систему правових засобів за допомогою яких упорядковуються суспільні відносини,

але натомість органи державної влади системно порушують усталені правила і норми взаємодії навіть один з одним.

Наприклад, за висновками Рахункової Палати України Мінінфраструктури за 2012–2014 роки не забезпечило належного нормативно-правового врегулювання у сфері цивільної авіації. Частина нормативно-правових актів, прийнятих до набуття чинності нового Повітряного кодексу України, не узгоджуються з національним законодавством, а окремі з них не відповідають міжнародним нормам. На сьогодні в Україні немає єдиного програмного документу, який би визначав пріоритетні напрямки та стратегію розвитку авіаційного транспорту. Міністерство інфраструктури досі не подало до Уряду проект Державної цільової програми розвитку аеропортів на період до 2023 року. Не затверджена також Державна програма безпеки польотів [115].

Зауважуємо, що відповідного до ст. 5 Повітряного кодексу України уповноважений орган з питань цивільної авіації реалізує державну політику і стратегію розвитку авіації України, здійснює державне регулювання діяльності в галузі цивільної авіації за такими напрямками: створення умов для розвитку авіаційної діяльності, повітряних перевезень та їх обслуговування, виконання авіаційних робіт та польотів авіації загального призначення; організація використання повітряного простору України. Тим більше ПК України відзначає «шляхи реалізації напрямків розвитку цивільної авіації: розроблення, прийняття та впровадження авіаційних правил України; сертифікації суб'єктів та об'єктів авіаційної діяльності; ліцензування господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів та/або вантажів повітряним транспортом та надання прав на експлуатацію повітряних ліній і призначень авіаперевізникам; здійснення постійного нагляду та інспектування дотримання встановлених законодавством, у тому числі авіаційними правилами України, вимог» [122].

Враховуючи сказане Міністерство інфраструктури як вищий центральний орган виконавчої влади з питань транспорту, якому в тому числі

підпорядковується Державна авіаційна служба України не виконувало установленні законом належний контроль за реалізацією зазначених цілей підпорядкованого йому органу. Тим більше, що на реалізацію передбачених законом напрямів кожного року з державного бюджету виділяються необхідні кошти.

Таким чином де-юре нормативне забезпечення для регулювання відповідних суспільних відносин є, але де-факто регулювання та контроль відповідно до норм закону не здійснювався. Слід нагадати, що термін «регулювання» походить від латиського слова «regulo» і означає впорядкування, налагодження, приведення чого-небудь у відповідність з чим-небудь» [179, с. 489; 202].

Тому складається парадоксальна ситуація держава встановлює норми права з метою врегулювання суспільних відносин, а органи державної влади які уособлюють державу і виражають її волю, не можуть упорядкувати навіть відносини між собою.

Крім того, Рахунковою Палатою України найбільше недоліків виявлено у процесі реорганізації Медичного центру. За відсутності належного контролю з боку Мінінфраструктури як органу управління майном наказом Укрероруху Медичний центр (державний заклад охорони здоров'я) не реорганізовано шляхом приєднання до Укрероруху, а фактично ліквідовано. Проведення медичної сертифікації авіаперсоналу на базі Медичного центру з грудня 2013 року зупинено, стаціонарне відділення не працює, 93 працівники, більшість з яких медики, звільнені за скороченням. Правовстановлюючі документи на земельну ділянку та капітальні будівлі Медичного центру відсутні [115].

Відповідно до Правил медичної сертифікації авіаційного персоналу, крім членів льотного екіпажу під медичною сертифікацією авіаційного персоналу слід розуміти – комплекс медичних обстежень фізіологічного стану органів і систем організму авіаційного персоналу з метою визначення

його придатності до здійснення професійної діяльності та регулювання польотів [131].

Виходячи тільки зі змісту поняття медичної сертифікації авіаційного персоналу з впевненістю слід стверджувати, що фактична ліквідація, не належний контроль, не до фінансування, не обґрунтоване скорочення спеціалістів призводить до порушення низки нормативно правових актів та в повній мірі не відповідає сутності та значенню належного правового регулювання, як в теоретичному аспекті так і в практичному його значенні.

В даному випадку в першу чергу порушуються норми Повітряного кодексу України в контексті регулювання авіації стан якої має бути на рівні, коли, ризик завдання збитків людям чи майну знижується до прийняттого рівня у результаті безперервного процесу визначення рівня небезпеки і керування ним та утримується на такому рівні, або знижується далі, у сферах безпеки польотів, авіаційної безпеки, охорони навколишнього природного середовища, економічної безпеки та інформаційної безпеки [93; 122].

Відповідно до ст. 10 ПК України уповноважений орган з питань цивільної авіації здійснює комплекс заходів, спрямованих на запобігання виникненню авіаційних подій, шляхом: «встановлення критеріїв безпеки авіації; встановлення необхідного рівня безпеки авіації; здійснення аналізу та визначення існуючого рівня безпеки авіації; заборони, скасування, тимчасового припинення або зміни виконання будь-яких видів польотів і авіаційної діяльності у разі виявлення загрози безпеці авіації або їх невідповідності встановленим стандартам і авіаційним правилам України тощо» [93; 122].

Таким чином під державним регулюванням цивільної авіації ми розуміємо створення умов для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в зазначеній галузі у формі системи юридичних засобів (концепцій, програм, напрямків тощо), за допомогою яких вищі органи держави здійснюють скоординований та цілеспрямований вплив у напрямі, який є бажаним для держави, а юридична наука та прикладні дослідження в одній із

високотехнологічніших галузей формують упорядковане функціонування суспільних відносин в останній [93].

Процеси змін у соціально-економічній та політико-правовій системах України, пов'язані з еволюцією державного регулювання, спричиняють певні особливості останнього й у такій галузі комунікацій як авіація. Не виключенням в перші роки незалежності стало прийняття єдиного кодифікованого акта, що регулює діяльність користувачів повітряного простору України з метою задоволення інтересів України та її громадян і регулювання авіації – Повітряного кодексу України (1993 рік).

Окремим аспектам регулювання авіації та використання повітряного простору за допомогою повітряних суден присвятили свої праці В. Д. Бордунов, В. Н. Дежкин, Ю. Н. Малеев, В. І. Рижий, А. В. Філіппов. Крім того, були враховані дослідження українських вчених в галузі адміністративного права: Ю. П. Битяка, С. Т. Гончарука, В. К. Колпакова та ін.

Для нашого дослідження особливий інтерес представляє оцінка в сукупності правових актів і окремих норм, що встановлюють компетенцію державних органів і регламентують суспільні відносини в процесі становлення та розвитку галузі, що і обумовило подальше дослідження.

У ретроспективно-правовому аспекті таким і став ПКУ 1993 року. Транспорт, зокрема й авіаційний (за визначенням, що міститься у Законі України «Про транспорт» від 10.11.1994 р. № 232/94-ВР [57]), має специфічні особливості, які потребують підбору відповідних форм та методів державного впливу, а також спеціалізованих державних органів, що такий вплив здійснюють. Крім того, діяльність кожного з видів транспорту регулюється комплексом нормативних актів, центральне місце серед яких посідає, як правило, спеціалізований закон.

Характер і об'єм компетенції державних органів (зокрема органів виконавчої влади) визначаються, як відомо в положеннях про ці органи – у так званих компетенційних актах. Для того, щоб з'ясувати точний об'єм

компетенції відповідних органів, треба проаналізувати додаткові акти і ці акти у великій кількості містять компетенційні норми. Беззаперечно, важливі моменти компетенції, зокрема і державного органу, що здійснює централізоване державного регулювання у галузі цивільної авіації та органів держави, що мають компетенційні повноваження до цієї галузі закріплюється в інших правових актах, про що і викладається нижче.

З прийняттям у 2011 р. і чинному на сьогоднішній день Повітряного кодексу України (далі – ПКУ) держава визначилася з пріоритетами у регулюванні авіації. Так, преамбульні норми ПКУ визначають, що державне регулювання діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України спрямоване на гарантування безпеки авіації, забезпечення інтересів держави, національної безпеки та потреб суспільства і економіки у повітряних перевезеннях та авіаційних роботах [122]. У свою чергу регулювання цивільної авіації покладено на уповноважений орган з питань цивільної авіації, який здійснює комплекс визначених ч. 2 ст. 10 ПКУ заходів. Хоча Закон України «Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації» від 20.02.2003 р. № 545-IV (Закон втратив чинність (згідно із Законом України від 21 березня 2017 року N 1965-VIII), визначаючи органи щодо виконання програми, передбачав «забезпечення виконання заходів спеціально уповноваженим органом з питань авіаційної безпеки цивільної авіації – урядовим органом державного управління діяльністю цивільної авіації у складі центрального органу виконавчої влади з питань транспорту» (п. 7) [135]. Тобто приписи статей, що розглядаються, на нашу думку, є однопорядковими в частині державного нагляду за забезпеченням безпеки авіації та забезпечення виконання заходів зазначеної програми. Державні органи щодо регулювання цивільної авіації мають більш тісний організаційний, в т.ч. функціональний зв'язок, ніж інші органи держави. А підготовка разом з іншими центральними органами виконавчої влади проектів нормативно-правових актів, що стосуються реалізації державної політики у сфері авіаційної безпеки [135] (п. 8), а саме з такими

органами, що визначені пп. 9–16 (Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство оборони України, Центральний орган виконавчої влади з питань охорони здоров'я, Центральний орган виконавчої влади з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Центральний орган виконавчої влади з питань охорони державного кордону, Центральний орган виконавчої влади з питань митної служби, Служба безпеки України), та належить до повноважень спеціально уповноваженого органу з питань авіаційної безпеки цивільної авіації взагалі створює колізійність цих норм [135]. Остання полягає у невідповідності зазначених норм та приписів ПКУ, що у свою чергу є підставою для їх узгодження.

Посідаючи важливе місце серед державних органів органи виконавчої влади виконують закріплені в компетенційних та інших актах функції з управління в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах суспільного життя. При цьому вони мають свої специфічні риси, наділяються певною оперативною самостійністю, їх діяльність має підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер і розглядаючи органи виконавчої влади в залежності від такого критерію як територіальний масштаб діяльності одні автори класифікують їх на центральні, органи виконавчої влади АРК, міжтериторіальні та місцеві; інші з урахуванням значимості, характеру компетенції та цільового призначення, а також функціонально-галузевих та адміністративно-територіальних чинників виділяють три організаційно-правові рівні: вищі, центральні та місцеві.

Аналізуючи деякі функції, закріплені за Державною авіаційною службою України та такі, що здійснюються на виконання ПКУ, серед яких:

- реєстрація, сертифікація та надання допуску до «експлуатації цивільних повітряних суден, аеродромів, посадочних майданчиків, аеропортів,
- сертифікація технічних засобів, які застосовуються під час використання повітряного простору, сертифікацію експлуатантів,

розробників та виробників авіаційної техніки, підприємств з технічного обслуговування та ремонту повітряних суден, суб'єктів комерційного обслуговування авіаційних перевезень,

– і маючи право одержувати в установленому порядку від органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, організацій» і установ інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань, а також видачу Державіаслужбою України наказів організаційно-розпорядчого характеру можна стверджувати, що цей орган є органом виконавчої влади центрального рівня [163].

Встановлюючи компетенцію того чи іншого органа управління, держава уповноважує його на здійснення певних дій, та «вводить» його діяльність в певні рамки.

Так, наприклад, зі змісту ч.4 ст.39 ПКУ випливає, що «реєстрацію цивільних повітряних суден здійснює уповноважений орган з питань цивільної авіації. У свою чергу правила реєстрації цивільних повітряних суден розроблено, як це випливає з преамбульних норм наказу Державіаслужби України» [148], на виконання певних статей Повітряного кодексу України 1993 року. Хоча в зазначений наказ внесено зміни наказом Міністерства інфраструктури, все ж таки доцільно було б оновити його відповідно до вимог норм ПКУ 2011 р.

З метою вирішення проблем державного регулювання галуззю у 2001 р. прийнято наказ 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», яким затверджені «Концептуальні положення щодо шляхів вирішення проблем цивільної авіації України» [107]. Одне із проблемних питань, що повстало – державне регулювання та управління в галузі.

Очевидною видавалась «невідповідність законодавчо закріпленого статусу колишнього Укравіатрансу завданням із забезпечення ефективного

державного управління і регулювання діяльності цивільної авіації відповідно до вимог ІКАО» [107].

«Політика і концепція Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО) щодо повноважень національного органу, відповідального за цивільну авіацію, за значною кількістю питань не відповідала цілям і функціям Міністерства транспорту України» [107].

З прийняттям Указу Президента України «Про Державну службу України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації» від 05.07.2004 р. № 803/2004 [148] реалізація питань взаємодії з центральними органами виконавчої влади, що відповідають за політику в авіаційній промисловості України, забезпечення функціонування об'єднаної цивільно-військової системи організації повітряного руху, координацію та реалізацію авіаційних та інших пошуково-рятувальних робіт, застосування авіації загального призначення (аерофотозйомка, авіаційно-хімічні роботи у сільському господарстві, перевезення спеціального вантажу чи обладнання (наприклад, медичного призначення), патрулювання лісів; гасіння пожеж; тощо [107]) належало до компетенції Державіаслужби, підконтрольно їй і регулювалося від імені держави Державіаслужбою спільно з відповідними ЦОВВ.

Безпосередня технологічна участь в організації та необхідність оперативного міжвідомчого вирішення Державіаслужбою значної кількості питань при забезпеченні авіаційних перевезень вищих посадових осіб держави також передбачало повноваження, що не відповідають статусу цього органу виконавчої влади [107].

Аналіз статей розділу II ПКУ дає підстави зробити наступні висновки. Перш за все, державне регулювання діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України полягає у формуванні державної політики та стратегії розвитку і забезпеченні реалізації державної політики розвитку авіації України Президентом та Кабінетом Міністрів України відповідно до Конституції та законів України. Це цілком відповідає одному із завдань Державіаслужби України – внесення пропозицій щодо формування

державної політики у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору. По-друге, державне регулювання діяльності в галузі цивільної авіації полягає у реалізації державної політики і стратегії розвитку авіації України та його здійсненні уповноваженим органом з питань цивільної авіації за такими напрямками:

- здійснення комплексних заходів щодо регулювання польотів, авіаційної, екологічної, економічної та інформаційної безпеки;
- створення умов для розвитку авіаційної діяльності, повітряних перевезень та їх обслуговування, виконання авіаційних робіт та польотів авіації загального призначення;
- організація використання повітряного простору України;
- представництво України в міжнародних організаціях цивільної авіації та у міжнародних відносинах з питань цивільної авіації [66].

Зазначені напрями реалізуються уповноваженим органом з питань цивільної авіації шляхом:

- розроблення, прийняття та впровадження авіаційних правил України;
- сертифікації суб'єктів та об'єктів авіаційної діяльності;
- ліцензування господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів та/або вантажів повітряним транспортом та надання прав на експлуатацію повітряних ліній і призначень авіаперевізникам;
- здійснення постійного нагляду та інспектування дотримання встановлених законодавством, у тому числі авіаційними правилами України, вимог [66].

По-третє, ПКУ авіацію розмежовано на державну та цивільну. А виходячи з того, що Україні належить повний і виключний суверенітет над повітряним простором, що є частиною території України, то і його використання підпадає під режим державного регулювання. Реалізацію ж державної політики у сфері використання повітряного простору України на підставі спільних рішень забезпечують уповноважений орган з питань цивільної авіації та Міністерство оборони України [66].

Отже, державне регулювання авіації України полягає у встановленні правил і процедур використання повітряного простору за допомогою повітряних суден, інших об'єктів авіаційної діяльності з метою виконання функцій із забезпечення національної безпеки і оборони держави і захисту населення та задоволення потреб економіки і громадян у повітряних перевезеннях і авіаційних роботах, а також для виконання польотів у приватних цілях.

1.2 Джерела правового регулювання цивільної авіації

Дієвим юридичним засобом правового регулювання відносин, що виникають задля задоволення потреб економіки і громадян у повітряних перевезеннях і авіаційних роботах, а також для виконання польотів у приватних цілях є норми права.

У монографічній літературі відзначається, що «важливою складовою теоретичного дослідження джерел права є визначення поняття «джерело права», що має на меті з'ясування його суттєвих ознак та виокремлення видів джерел права» [116, с. 35].

Досліджуючи джерела права, науковці виокремлюють певні суттєві ознаки. Наприклад, «під джерелом права розуміються нормативно-правові акти органів держави, а також недержавних організацій, що наділені правотворчими функціями, які є формою вираження волі всього народу, виступають єдиними носіями правових норм і надають їм загальнообов'язкового значення» [90, с. 15]; «втілений в певній зовнішній формі і наділений юридичною силою державно-владний припис за допомогою якого регулюються та охороняються суспільні відносини» [174].

На думку інших дослідників серед «ознак джерел права виділяються такі: правотворча значимість; зміст у вигляді юридично оформленої державної волі; державна обов'язковість і гарантованість; особлива юридична форма; встановлення основ правового регулювання у певних сферах суспільного життя» [167, с. 20–27].

Характеризуючи в загальному джерело права у науковій літературі відзначається, що це юридичний документ, що володіє властивостями триваючої в часі обов'язковості до виконання і є підставою для застосування засобів державного примусу щодо виконання обов'язків або захисту суб'єктивних прав. «Обов'язковість джерел права означає необхідність узгодження власної поведінки із правовими приписами та залежить від його змісту: зобов'язання щодо виконання певних дій, рекомендації

дотримуватись певної поведінки, можливості використання певного припису для задоволення власних потреб» [116, с. 92].

Крім того обов'язковою ознакою джерел визнається нормативність, що характеризується компетентністю (тобто видання акта з кола питань, регулювання яких віднесено до відання даного суб'єкта правотворчості та ієрархічності (виражається у відсутності суперечностей його приписів іншим джерелам права, що мають вищу юридичну силу).

Актуальність дослідження джерел адміністративно-правового регулювання цивільної авіації пояснюється також тим, що адміністративно-правові норми щодо врегулювання суспільних відносин у зазначеній галузі суспільного життя приймаються Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України та Мінінфраструктури і Державіаслужбою. Невід'ємною складовою системи джерел адміністративно-правового регулювання цивільної авіації слід визнати й міжнародні угоди, як двосторонні так і багатосторонні. У наукових дослідженнях «особливість джерел права пояснюється бурхливим розвитком і збільшенням інститутів та підгалузей адміністративного права» [79, с. 3].

У цьому зв'язку професор Авер'янов В.Б. зазначає, що така велика сфера державного управління, як «управління економікою може бути поділена на державне управління в різних галузях, в тому числі й транспорту і відповідно до такого поділу відбувається і поділ правових норм, з допомогою яких здійснюється правове регулювання у відповідній галузі державного управління. Звідси можуть виділятися такі підгалузі адміністративного права, як ...транспортне право» [5, с. 128].

Об'єднуючись за ознакою однорідності суспільних відносин, що регулюються правовими нормами, джерела адміністративно-правового регулювання цивільної авіації становлять значну базу несистематизованих нормативно-правових актів різної юридичної сили. Нормативно-правове регулювання суспільних відносин у такій галузі суспільного життя як цивільна авіація характеризуються наявністю не тільки Повітряного кодексу

України, а й інших законів, підзаконних актів та міжнародних угод. Для приведення зазначеного масиву в певну систему доцільно провести їх класифікацію, адже «коректно проведена класифікація, як показує історія науки, одночасно: а) підсумовує попередні здобутки відповідної галузі пізнання [29]; б) відкриває нову сторінку її розвитку, ...і таким чином проявляється діалектичний характер наукового пошуку: а) процес отримання нового знання у певній мірі детермінується вже наявним знанням, б) нове знання не зводиться до старого як більш глибоке, більш організоване, більш впорядковане, більш структуроване тощо» [29; 30, с. 52]. До того ж подолати труднощі такого характеру можна за допомогою «класифікації правових актів, які складають цю базу» [95, с. 8].

Досліджуючи джерела правового регулювання цивільної авіації слід зауважити, що нами розуміється система всіх нормативно-правових джерел. Тобто беручи за основу висновки представників теорії права [116, с. 111], можна визначити, що «джерела правового регулювання цивільної авіації – це зовнішня форма існування норм права у вигляді письмових документів, виданих в межах повноважень суб'єктів правотворчості згідно спеціальної процедури, має юридичну силу та обов'язковість до виконання для суб'єктів авіаційної діяльності в частині, що їх стосується, відображає політику держави, спрямоване на регулювання та охорону суспільних відносин у галузі цивільної авіації».

Питання про систему законодавства України в галузі цивільної авіації та про систему адміністративно-правових норм в цій же сфері нерозривно пов'язані. Система адміністративно-правових норм утворює правовий інститут адміністративно-правового регулювання цивільної авіації. Як відомо, норма права і правовий акт співвідносяться як зміст та форма, оскільки правова норма як правило поведінки загального характеру знаходить свій вираз і закріплення в нормативно-правовому акті, змістом якого вона є. Правда, нормативно-правові акти не є єдиною формою (або джерелом) права, але в романо-германській (континентальній) правовій сім'ї,

до якої відносять і українську правову систему, вони, безумовно, є основною і найпоширенішою формою права. Це, однак, не означає, що поняття «законодавство» і «система нормативно-правових актів» можна ототожнювати. Не можна забувати і про другу за значенням форму права – нормативно-правовий договір. У сфері адміністративно-правового регулювання цивільної авіації в Україні це, переважно, міжнародні акти (декларації, конвенції, договори, меморандуми тощо).

Системі законодавства України взагалі, як і системі законодавства України в галузі цивільної авіації зокрема, притаманна ієрархічність. «Нормативно-правові джерела, що її складають, характеризуються різною юридичною силою, тому для їх правильного тлумачення і застосування необхідне однозначне і правильне розуміння цієї ієрархічної системи всіма суб'єктами авіаційної діяльності» [121]. Представники адміністративно-правової науки зазначають, що «ієрархія адміністративно-правових норм відображає ієрархію органів, що їх прийняли» [16, с. 12]. Це повною мірою стосується і нормативно-правових актів, чия ієрархічність пов'язана з ієрархічністю всієї системи державного управління. Фактично, класифікація правових норм і нормативно-правових актів значною мірою співпадає за критеріями і видами [121].

Виходячи з наведених аргументів, доцільною видається субординаційна (тобто ієрархічна, вертикальна) класифікація всіх нормативних джерел адміністративно-правового регулювання цивільної авіації в Україні, тобто за їх юридичною силою. Тут можна виділити кілька рівнів:

- 1) «Конституція України;
- 2) міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України (переважна більшість це дво- і багатосторонні угоди, але центральне місце в регулюванні цієї сфери міжнародних відносин займають конвенції в рамках ІКАО, оскільки поширюються на широке коло суб'єктів) і міжурядові угоди;
- 3) закони України (як кодифіковані, так і некодифіковані);

4) підзаконні акти (або адміністративні):

- постанови Верховної Ради України;
- укази Президента України;
- постанови Кабінету Міністрів України;
- міжвідомчі підзаконні акти;
- відомчі підзаконні акти – накази міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;
- локальні нормативні акти.

Близькою до вищенаведеної є класифікація нормативних джерел за суб'єктом видання [121].

Також доцільною буде класифікація нормативно-правових джерел за предметом правового регулювання, тобто за відносинами. Авіаційна діяльність передбачає діяльність з об'єктами підвищеної небезпеки. Тому така діяльність має на меті створення умов для безпечного використання повітряних суден та обслуговуючої інфраструктури задля задоволення потреб населення та держави в перевезеннях, авіаційних роботах та задоволенні особистих потреб. Чинне законодавство не містить легальної дефініції «забезпечення безпеки авіації». Натомість відповідно до п. 20 ч. 1 ст. 1 ПКУ безпека авіації – стан галузі цивільної авіації, за якого ризик завдання збитків людям чи майну знижується до прийняттого рівня у результаті безперервного процесу визначення рівня небезпеки і керування ним та утримується на такому рівні, або знижується далі, у сферах безпеки польотів, авіаційної безпеки, охорони навколишнього природного середовища, економічної безпеки та інформаційної безпеки [65].

Відповідно до цього, джерела адміністративно-правового регулювання цивільної авіації в Україні залежно від предмету регулювання можна також розподілити на види:

- 1) в сфері адміністративно-правового регулювання авіаційної безпеки;
- 2) в сфері адміністративно-правового регулювання безпеки польотів;

- 3) в сфері адміністративно-правового регулювання охорони навколишнього природного середовища;
- 4) в сфері адміністративно-правового регулювання економічної безпеки;
- 5) в сфері адміністративно-правового регулювання інформаційної безпеки.

Важливим є такий критерій класифікації, як сфера дії нормативного джерела в часі, просторі і по колу осіб. За дією в часі можна виділити постійні (таких абсолютна більшість) і тимчасові (як правило, це тимчасові правила положення, інструкції, рекомендації тощо) нормативні джерела. Наявність тимчасових нормативно-правових актів в сфері адміністративно-правового регулювання цивільної авіації можна назвати недоліком, але треба визнати, що цей недолік породжений причинами не тільки суб'єктивного характеру [121].

В основі факту його існування лежить сама природа правовідносин в сфері адміністративно-правового регулювання цивільної авіації: їх швидкоплинність, мінливість, сильна залежність від цілого комплексу факторів, одним з яких є науково-технічний прогрес, який сам по собі передбачає зміни. Саме поняття тимчасових нормативно-правових актів є відносним. До них слід віднести не тільки ті, що містять це слово в назві або мають визначений строк чинності, не тільки нормативні акти колишнього СРСР, які мають бути замінені національним законодавством у відповідності до Конституції України та чинних міжнародних угод, а й ті, які за своєю природою не можуть регулювати такі відносини на постійній основі – наприклад, підзаконні акти там, де необхідне прийняття закону. Адже підзаконні акти приймаються не замість закону, а на його виконання і в розвиток його положень. В тих сферах суспільних відносин, які законами України не врегульовані, підзаконні акти, виходячи з принципів правової держави та вимог ст. 92 Конституції України, можуть прийматись виключно як виняток і лише тимчасово [121].

За дією в просторі – міжнародні (універсальні та регіональні), загальнодержавні, локальні (місцеві). За дією по колу осіб –

загальнообов'язкові, спеціальні (що стосуються лише певних категорій осіб, наприклад, пасажирів, керівників авіапідприємств, членів екіпажу повітряного судна тощо).

Також може бути корисним застосування історичного методу дослідження в рамках якого нормативні джерела розташовуються в порядку їх прийняття. Це проілюструє розвиток даного правового інституту, виявить певні тенденції і закономірності цього розвитку. Більше того, час прийняття нормативно-правового акту має вирішальне значення за наявності колізій в нормативних актах однакової юридичної сили, що в нашому законодавстві явище, нажаль, не поодиноке.

Крім цього можна розподілити всі нормативні джерела за режимом доступу: для загального користування, для службового користування, таємні [119; 121].

При цьому слід зазначити, що наведені методи класифікації ні в якому разі не суперечать один одному, більше того – вони тісно пов'язані між собою і, як показує вищенаведене, перетинаються. Тому найбільш вдалою і повною буде та класифікація, що поєднуватиме якомога більше критеріїв. Враховуючи це, можна запропонувати таку класифікацію нормативних джерел в сфері регулювання цивільної авіації:

1. Міжнародний рівень – ратифіковані міжнародні акти є частиною національного законодавства України і характеризуються, як правило, вищою юридичною силою, ніж всі інші нормативні джерела, окрім Конституції України. Правда, на підставі аналізу чинного законодавства можна прийти до висновку, що діє все ж не сама норма міжнародної угоди, а норма закону України про її ратифікацію, «невід'ємною частиною якого є текст міжнародного договору» (ч. 1 ст. 9 Закону України «Про міжнародні договори України» [155]).

Міжнародні акти складають юридичне підґрунтя міжнародних відносин взагалі. Нас, для цілей нашого дослідження, цікавлять ті, які регулюють відносини в сфері регулювання міжнародних польотів, встановлюючи,

фактично, міжнародні стандарти в цій сфері. Стаття 3 Закону України «Про міжнародні договори України» [155] класифікує міжнародні договори України за критерієм суб'єкта укладання, виділяючи три великі групи:

- I. Міждержавні – укладаються Президентом України або за його дорученням – від імені України. До них належать найбільш важливі міжнародні договори в сфері регулювання цивільної авіації.
- II. Міжурядові – укладаються Кабінетом Міністрів України, або за його дорученням і від його імені: з економічних, торговельних, науково-технічних, гуманітарних та інших питань, віднесених до відання уряду;
- III. Міжвідомчі – укладаються міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, державними органами – від імені міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних органів з питань віднесених до відання міністерств та інших центральних органів виконавчої влади [32; 110; 119; 121; 155].

Крім цього, за колом учасників можна розглядати:

Багатосторонні акти – складають фундамент, на якому будується вся система міжнародного права. Це, переважно, декларації і конвенції.

Двосторонні акти – договори між державами, які мають відповідати деклараціям і конвенціям, ратифікованим Україною. Тут треба виділити міждержавні договори, ратифіковані Верховною Радою України, і міжурядові угоди [32; 110; 112].

Окрему групу міжнародних актів становлять рішення міждержавних (міжурядових) організацій – наприклад, Організації Об'єднаних Націй (ООН), Ради Європи, Міжнародної організації цивільної авіації (ІСАО), Євроконтролю тощо. Ці акти, як правило, обов'язкові для всіх держав-учасниць відповідної організації.

Залежно від порядку приєднання, міжнародні договори в сфері забезпечення авіаційної безпеки можуть бути відкриті і закриті [87; 110; 121].

2. Національний рівень – характеризується ієрархічністю нормативних джерел за юридичною силою. Система ускладнюється ще й тим, що тут треба розглядати ще два підрівні:

2.1 Загальнодержавні нормативні акти – поширюють свою дію на всю територію України. Серед них можна виділити:

2.1.1 Акти, що мають силу закону. Стаття 92 Конституції України встановлює коло суспільних відносин, що регулюються виключно законами України (зокрема, п. 1 ч. 1 ст. 92; п. 5 ч. 1 ст. 92; п. 12 ч. 1 ст. 92; п. 14 ч. 1 ст. 92; п. 17 ч. 1 ст. 92; п. 19 ч. 1 ст. 92; п. 22 ч. 1 ст. 92) [80; 87].

2.1.2 Підзаконні акти. Особливістю нормативно-правової бази в сфері адміністративно-правового регулювання цивільної авіації є величезна частка підзаконних актів в правовому регулюванні. Обсяг суспільних відносин в цій сфері, які регулюються підзаконними актами, набагато більший, ніж тих, що регулюються законами України. Це є також характерним для адміністративно-правових відносин взагалі. Властивістю підзаконних актів є оперативність, яка надає їм перевагу в умовах швидкоплинності, мінливості суспільних відносин. Держава, основною функцією якої є регулювання суспільних відносин, і право, як основний інструмент такого регулювання, мають вчасно реагувати на зміни в суспільстві, певною мірою навіть випереджати їх, щоб забезпечити поступ і вчасно запобігти негативним, руйнівним тенденціям. Але ця перевага може перетворитися на недолік, якщо регулювати за допомогою підзаконних актів ті сфери суспільних відносин, де необхідна стабільність.

2.1.2.1 Постанови Верховної Ради України – складають своєрідний виняток серед підзаконних актів, оскільки приймаються не виконавчим, а законодавчим органом влади. Їх специфіка полягає ще й в тому, що, як правило, постанови Верховної Ради вводять в дію закони України. Деякі постанови Верховної Ради приймаються замість закону, носять по суті тимчасовий характер і покликані заповнити правовий вакуум в відповідній сфері. Згідно з принципами верховенства права, законності і концепцією

правової держави такі постанови мають якомога швидше замінити законами України. Так, постанова Верховної Ради України «Про концепцію (основи державної політики) національної безпеки України» від 16 січня 1997 р., № 3/97-ВР втратила чинність у зв'язку з прийняттям 19 червня 2003 р. Закону України «Про основи національної безпеки України» [156]. Принципова відмінність постанов Верховної Ради України від законів полягає в їх юридичній силі – адже постанова є підзаконним актом. Це зумовлено різницею в процедурі прийняття, яка набагато простіша, ніж законодавча, що робить постанови більш оперативним засобом. Але складна процедура прийняття законів необхідна для того, щоб зробити його якомога досконалішим за змістом і формою, усунути з тексту всі прогалини, колізії, неточності. Питання ж про законність прийняття Верховною Радою України адміністративних за своєю природою актів, враховуючи, що це прерогатива виконавчої, а не законодавчої влади, взагалі дискусійне. Крім цього, до законодавства України в сфері адміністративно-правового регулювання цивільної авіації не входять постанови Верховної Ради України, що є актами застосування норм права [11; 39; 121].

2.1.2.2 Укази Президента України;

2.1.2.3 Постанови Кабінету Міністрів України.

2.1.2.4 Відомчі нормативно-правові акти.

Що стосується відомчих нормативних актів (тобто актів міністерств, державних комітетів, інших органів виконавчої влади, окрім Кабінету Міністрів України), а точніше тих з них, що стосуються прав, свобод та законних інтересів громадян або мають міжвідомчий характер, то вони підлягають державній реєстрації в Міністерстві юстиції та його органах на місцях [50; 88]. В сфері адміністративно-правового регулювання цивільної авіації це, накази Мінтрансзв'язку, чинні досі накази Міністерства транспорту України, Державної авіаційної України. Такі підзаконні акти набувають чинності лише після цієї процедури. Це дуже важливий елемент забезпечення принципу законності та верховенства права в Україні.

Державна реєстрація має на меті покращення якості нормативного забезпечення шляхом усунення прогалин, колізій між підзаконними актами, недопущення невідповідності підзаконних актів законам та міжнародним договорам України, запобігання перевищення повноважень органами виконавчої влади через прийняття підзаконних актів поза сферою їх компетенції [50; 88; 121]. Ця мета досягається через «проведення юридичної експертизи підзаконного акту на предмет відповідності чинному законодавству України, по закінченні якої складається відповідний висновок, а підзаконний акт заноситься до державного реєстру та Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів» [165, с. 133]. Проте, на сьогоднішній день факти свідчать про недостатню ефективність цього важливого механізму. Не всі підзаконні акти, що підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції, подаються на реєстрацію, але, при цьому, вони фактично діють, хоча юридично не є чинними. Такі непоодинокі випадки свідчать, перш за все, про «недостатню якість державного управління в цій сфері, про неефективність механізму реалізації законодавства про обов'язкову реєстрацію таких підзаконних нормативно-правових актів в Україні» [50; 165, с. 134].

2.1.2.5 Локальні нормативні акти – поширюються лише на населення відповідних територіальних одиниць або працівників авіаційної галузі чи її структурного підрозділу. Ці норми мають багато спільного з корпоративними (наприклад, статут авіапідприємства), хоча їх не можна ототожнювати. Це, зокрема, розроблені авіаційними суб'єктами та узгоджені з Державіаадміністрацією правила перевезення пасажирів, багажу та вантажів конкретних авіапідприємств, технології супроводження в контрольованих зонах авіапідприємств матеріальних цінностей і пасажирів, програми авіаційної безпеки та контролю якості авіапідприємств, аеропортів тощо [50; 121].

Окремо треба виділити чинні нормативно-правові акти колишнього СРСР в сфері адміністративно-правового регулювання цивільної авіації. Це,

переважно, накази Міністерства ЦА СРСР, що затверджують авіаційні правила, державні стандарти СРСР (ГОСТ), а також галузеві керівні документи (ОСТ, РД). Такі акти підлягають поступовій заміні відповідними актами України. Цей процес має прискоритись у зв'язку з виконанням Україною міжнародних зобов'язань і своєї зовнішньополітичної програми інтеграції до Європейського Союзу, які передбачають приведення законодавства України в сфері безпеки цивільної авіації у відповідність із світовими, в першу чергу європейськими стандартами [121].

Значну частину правових норм в сфері адміністративно-правового регулювання цивільної авіації, складають норми, що являють собою синтез юридичних і технічних. Сюди належать норми авіаційних правил, державних стандартів, норми льотної придатності тощо. Ці норми містяться переважно в відомих і локальних підзаконних актах [121].

Як видно з запропонованої системи класифікації, система законодавства України взагалі, і в сфері адміністративно-правового регулювання цивільної авіації зокрема базується на Конституції України як на основному законі держави. У відповідності до Конституції України укладаються міжнародні угоди і приймаються закони, що не можуть суперечити ратифікованим ВРУ міжнародним угодам. На їх підставі і для забезпечення їх виконання органи виконавчої влади приймають підзаконні акти, що мають відповідати Конституції України, міжнародним угодам, ратифікованим ВРУ і законам України. Крім цього, підзаконні акти, нижчі за юридичною силою, не можуть суперечити вищим. Таким чином, одним з найважливіших завдань правового забезпечення державного управління безпекою цивільної авіації є виявлення та усунення колізій між правовими нормами, а також вироблення однакового тлумачення і правозастосовчої практики. Останнє не обов'язково означає визнання правового (судового і адміністративного) прецеденту джерелом українського права, хоча це могло б мати позитивні наслідки для адміністративно-правового регулювання цивільної авіації в Україні. Однакове тлумачення і застосування правових норм є важливою умовою

адміністративно-правового регулювання цивільної авіації, дотримання законності і верховенства права в цій сфері. Безпека цивільної авіації настільки вразливий об'єкт правової охорони та регулювання, що помилка в правозастосуванні часто не може бути виправлена і призводить до катастрофи [121].

Основна проблема правового регулювання цивільної авіації полягає в низькій якості нормативно-правових джерел. Погоджуючись з думкою А. Ткачука щодо головних причин низької якості законів [185, с. 4], вважаємо, що ці ж причини призводять і до низької якості підзаконних актів.

Наголошуючи на якості нормативно-правового акту чи договору, можна розглядати її в двох аспектах: якість змісту і якість форми, що разом утворюють діалектичне ціле. Тому й правила нормопроєктування мають встановлювати як вимоги щодо форми, так і щодо змісту законопроекту. Основним критерієм оцінки якості змісту має бути, на нашу думку, відповідність норм нормативного акту суспільним відносинам, які він покликаний регулювати (в даному випадку мова йде про адміністративно-правові відносини в галузі цивільної авіації), його правомірність, актуальність (необхідність), доцільність, адекватність, ефективність правового впливу [50; 121]. Правомірність нормативно-правового акту має оцінюватись за критерієм його відповідності загальним принципам права, закріпленим в Конституції України, інших законах України та міжнародних договорах, ратифікованих Верховною Радою України, особливо принципам верховенства права та законності. Актуальність передбачає, передусім, необхідність у врегулюванні з боку держави певних авіаційних відносин і тісно пов'язана з доцільністю нормативного акту (тобто відповідністю його правового впливу поставленій меті). Адекватність означає, що законодавство не повинно відставати від рівня розвитку суспільних відносин, оскільки перетвориться на юридичні кайдани для авіаційної галузі або буде ігноруватись суб'єктами правовідносин. У сфері безпеки цивільної авіації і те, і інше однаково небезпечне і матиме катастрофічні наслідки. Критерій

ефективності передбачає не тільки виконання нормативно-правовим актом поставлених завдань і досягнення кінцевої мети, а й порівняння досягнутих результатів з затраченими зусиллями [50; 121].

Якість форми має оцінюватись на підставі таких критеріїв, як системність (певна логічна будова, злагодженість структурних елементів, їх функціональність та єдність), доступність (текст нормативного акту має бути викладений простою і зрозумілою мовою, містити визначення використаних термінів; по можливості треба уникати зайвих скорочень, внутрішніх і зовнішніх відсилань, невизначених гіпотез, диспозицій, санкцій, невичерпних переліків, чим «грішить» чинний ПКУ і, нажаль, не тільки він), послідовність (частини тексту не можуть містити суперечливих положень, кількість винятків з правил диспозиції має бути чітко встановлена і т. ін.), юридична грамотність (що включає в себе точне і однозначне використання термінів, відсутність прогалин і колізій) [121]. Загалом немає потреби досліджувати в даній роботі загальні вимоги до нормативно-правових актів, оскільки це питання набагато ґрунтовніше досліджувалось в науковій літературі. Зокрема, ми повністю погоджуємось з вимогами «до якісного закону» Роберта К. Берджерона та А. Ткачука [185, с. 72–78]. Тому ми будемо говорити про вимоги до нормативного акту лише якщо цього вимагатиме специфіка сфери адміністративно-правового регулювання цивільної авіації [121].

У сфері правового забезпечення діяльності цивільної авіації перед урядом Україною стоїть ряд проблем, які можна поділити на такі групи:

1) недоліки змісту – найбільш розповсюджені з них прогалини, колізії законодавства, застарілість правових норм, невідповідність світовим стандартам нормативного забезпечення цивільної авіації тощо;

2) недоліки форми: низький рівень систематизації (неповна кодифікація) велика кількість внутрішніх і зовнішніх відсилань тощо.

Правові колізії між нормативно-правовими актами як різних, так і одного й того ж органу влади – явище непоодиноке. Вони виникають тоді,

коли конкретні життєві обставини, до яких має застосовуватись правова норма, відповідають гіпотезам норм з різною диспозицією чи санкцією. Правові колізії завдають величезної шкоди суспільству і державі, оскільки створюють правове підґрунтя для неоднакового тлумачення і застосування правових норм, що, в свою чергу, відкриває широкі можливості для корупції та інших зловживань. Колізії між нормами закону і підзаконних актів, порушуючи принцип законності, підривають авторитет закону, перетворюючи його в просту декларацію. Так, положення підзаконних актів в галузі цивільної авіації часто не відповідають нормам чинного ПКУ, що не в останній мірі спричинене застарілістю його правових норм. Зміни в законодавство вносяться не рівномірно: підзаконні акти через їх природу пристосовуються до нових умов швидше і легше, ніж закони [121]. Так, в Україні за час існування ПКУ 1993 р. неодноразово змінювались не тільки назви, але й статус провідного органу державної влади в галузі цивільної авіації, але це жодним чином не відображалось в тексті ПКУ: до 2009 р. ст. 3 ПКУ [122] покладала регулювання діяльності цивільної авіації на Міністерство транспорту України, якого з 2006 вже не існувало. Ця назва залишалася без змін і з 2004 по 2006 рік, коли дані функції фактично виконував окремий центральний орган виконавчої влади – Державіаслужба. Положення Розділу XVI ПКУ [122], зокрема, статті 89, 90, 96-102, які мали встановлювати юридичну відповідальність, фактично відсилали до чинного законодавства без конкретного зазначення нормативного акту, яким слід керуватись. На жаль деякі підзаконні нормативно-правові акти розроблені відповідно до ПКУ 1993 р., що звичайно утруднює правове регулювання галузю і порушує якщо не «букву», то «дух» принципу, закріпленого в п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України [80].

Особливо утруднює правозастосування наявність колізій в нормативно-правових актах однакової юридичної сили. Зрозуміло, що в такому випадку треба керуватись актом, що виданий пізніше. Але при цьому слід враховувати, що є загальні і спеціальні норми (залежно від рівня

узагальненості диспозиції). У цьому зв'язку спеціальну норму можна розглядати як «виняток з загального правила, встановлений для того, щоб за наявності додаткових, названих в її гіпотезі фактів, діяло спеціальне, а не загальне правило» [16, с. 12; 121].

Розповсюдженням недоліком нашого законодавства в сфері адміністративно-правового регулювання цивільної авіації є неоднозначне розуміння термінів різними нормативно-правовими актами (наприклад, щодо розуміння складових акту незаконного втручання в Повітряному кодексі України та в Державній програмі авіаційної безпеки цивільної авіації. До речі, розповсюджений в повітряному законодавстві термін «акт незаконного втручання», взагалі не вживається в адміністративному та кримінальному законодавстві, що, на нашу думку, є суттєвим недоліком КУпАП та ККУ. Треба враховувати, що в українському повітряному законодавстві терміни часто визначаються лише для даного конкретного нормативно-правового акту [121]. Так, в Державній програмі авіаційної безпеки цивільної авіації, в розділі II, мова йде про значення термінів, «що застосовуються в цій Програмі» [121; 135].

Окремо треба сказати про колізії, що виникають між національним і міжнародним правом в сфері адміністративно-правового регулювання цивільної авіації. Позитивною тенденцією в цьому питанні є закріплення в ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» правила, згідно якого «чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства, і за наявності розходжень між нормами національного законодавства і міжнародних угод, діють норми міжнародної угоди» [121; 155]. Але тут треба звернути увагу на один важливий момент: дана норма містить гіпотезу «згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України» [155]. Тобто не всі «чинні міжнародні договори України», виходячи зі змісту правової норми, «є частиною національного законодавства», а лише ті, що підлягають і пройшли ратифікацію. Частина 2 ст. 9 Закону України «Про міжнародні договори

України» [155] містить перелік видів договорів (за об'єктом укладення), що підлягають ратифікації [44]. Серед них, зокрема договори: що стосуються прав, свобод та обов'язків людини і громадянина (п. «б» ч. 2 ст. 9); про участь України у міждержавних союзах та інших міждержавних об'єднаннях (організаціях), системах колективної безпеки (п. «г» ч. 2 ст. 9); виконання яких зумовлює зміну законів України або прийняття нових законів України (п. «е» ч. 2 ст. 9); інші міжнародні договори, ратифікація яких передбачена міжнародним договором або законом України (п. «є» ч. 2 ст. 9) [121; 155].

Функції координації державної політики щодо ратифікації та імплементації міжнародних договорів покладені на Міністерство закордонних справ, яке, згідно ч. 3 ст. 4, ч. 4 ст. 12 Закону України «Про міжнародні договори України», уповноважене подавати пропозиції щодо затвердження міжнародних договорів України Президентів України або Кабінету Міністрів України [155]. Як впливає зі змісту ч. 3 ст. 4 Закону України «Про міжнародні договори України» [155], Мінтрансв'язку подає пропозиції щодо укладення міжнародних договорів України разом з Міністерством закордонних справ України [121].

Цілком обґрунтованою є критика практики прийняття «нових законів України без правової експертизи про їх відповідність міжнародному праву і попереднім зобов'язанням України». Ст. 4 Закону України «Про міжнародні договори України» [155] передбачає лише процедуру подання пропозицій про укладення міжнародних договорів України. Ми повністю підтримуємо висунуті пропозиції для усунення зазначених організаційних недоліків. У новому Законі України «Про міжнародні договори України» [155], ці пропозиції враховані (в ч. 5 ст. 4) лише частково.

Ще однією проблемою є усунення прогалин в законодавстві, які завдають не менше шкоди, ніж правові колізії. Адже не можна забувати, що невизначеність законодавства створює неоднозначність розуміння і застосування правової норми судами та іншими державними органами, що відкриває можливості для різних зловживань і підриває авторитет закону в

цілому. Особливу занепокоєність викликають прогалини в законодавстві, неоднозначність використання термінів, колізії між міжнародним і національним законодавством щодо питання кваліфікації деяких діянь, що посягають на безпеку цивільної авіації [112; 121]. КУпАП [51] характеризується переважно відсилочною структурою правових норм, не вказуючи при цьому, де міститься норма, до якої відсилає. Переважна більшість термінів вживається в КУпАП [70] без роз'яснення змісту.

В Україні склалась негативна практика усунення прогалин шляхом тлумачення законів органами виконавчої влади, що, згідно закріпленого в Конституції України [80] (ст. 6) принципу розподілу влади, є виключною прерогативою влади судової, а саме Конституційного Суду України (ч. 2 ст. 147 Конституції України [80]). Така діяльність виконавчої влади порушує Конституцію і закони України, нівелює основний принцип правової держави – принцип верховенства права і є основою для корупції та інших посадових зловживань.

Спостерігається тенденція до посилення регламентації заходів адміністративно-правового регулювання цивільної авіації підзаконними актами. За останні роки в нормотворчості провідного органу державного управління цивільною авіацією можна відмітити багато позитивних моментів. По-перше: проекти оприлюднюються і виносяться на обговорення громадськості на офіційній Інтернет-сторінці, що має сприяти покращенню їх якості через залучення науковців та посилення контролю з боку суспільства. По-друге: запропоновані проекти наказів охоплюють значний масив неврегульованих раніше відносин, спрямовані на усунення недоліків законодавства і його адаптацію до світових і європейських стандартів [121].

Водночас підзаконна нормотворчість має суттєвий недолік: деякі суспільні відносини в галузі цивільної авіації не можуть бути врегульовані підзаконними актами без порушення ч. 1 ст. 92 Конституції України [121]. Накази не можуть замінити закони. Верховній Раді України із законів, що мали б спеціально врегулювати безпеку цивільної авіації, крім прийнятого

Закону України «Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації» [135], застосовуючи системний підхід, слід було прийняти закони «Про Державну програму екологічної безпеки цивільної авіації», «Про Державну програму безпеки польотів» [121], «Про Державну програму економічної безпеки цивільної авіації», «Про Державну програму інформаційної безпеки цивільної авіації», або об'єднати зазначені в Повітряному кодексі України елементи безпеки цивільної авіації в єдиному законі «Про Державну програму безпеки цивільної авіації».

Серйозним недоліком вітчизняної нормативно-правової бази в галузі адміністративно-правового регулювання цивільної авіації є застарілість багатьох її норм. Наприклад, такий основоположний правовий документ, як Концепція розвитку цивільної авіації України, була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України 28 грудня 1996 року, тобто застаріла більш ніж на 12 років. Це, безперечно, негативно впливає не тільки на розвиток цивільної авіації взагалі, а й на безпеку цивільної авіації зокрема [121].

Необхідно, на основі аналізу стану і динаміки втілення в життя положень даної Концепції, терміново затвердити (оптимально – законом) нову концепцію розвитку цивільної авіації. Крім цього, в новому ПКУ слід обов'язково передбачити затвердження нової концепції розвитку цивільної авіації, мінімум кожні 5 років. Це саме стосується і Державної програми регулювання цивільної авіації – на сьогоднішній день Україна має лише Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації, в якій заходи щодо регулювання польотів, екологічної безпеки цивільної авіації, економічної та інформаційної безпеки просто не передбачені [121]. Крім того, План заходів організаційного забезпечення виконання Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації [120], застарів в багатьох своїх положеннях і потребує коригування, зокрема, у зв'язку зі значними змінами у системі державного управління цивільної авіації. Також, на наше переконання, план потребує більш чіткої регламентації запланованих заходів, час проведення більшості яких слід вказати протягом 2-х чи 3-х років.

Надзвичайно актуальним, враховуючи стратегічний зовнішньополітичний курс України на інтеграцію до Європейського Союзу, є приведення національного законодавства і нормотворчої діяльності в у відповідність з європейськими стандартами [121]. В Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу, серед напрямків інтеграції адаптація законодавства України до законодавства ЄС стоїть на першому місці [151]. Курс на таку адаптацію закріплений і законами України. Її концептуальну основу складає Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [121; 153]. У Законі України «Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації» вказується, що з питань авіаційної безпеки Україна співпрацює з іноземними державами та міжнародними організаціями (ст. 34) [135]. Метою цієї співпраці визначається приведення законодавства з авіаційної безпеки у відповідність з міжнародними стандартами (ст. 46) [121; 135].

Адаптація нормативно-правової бази України в галузі цивільної авіації до законодавства Європейського Союзу сьогодні обумовлена об'єктивними причинами і є нагальною потребою. Сприйняття України світовим співтовариством, яке визначатиме її місце в сучасному світі, не в останній мірі залежить від того, чи зможе вона наблизитись до світових стандартів в усіх сферах суспільного життя. Немає потреби говорити, що така важлива галузь, як цивільна авіація, не може безпечно працювати в умовах низької якості нормативного забезпечення [118; 121].

Для приведення національного законодавства і нормотворчої діяльності у відповідність з європейськими стандартами, необхідне вироблення Загальних засад наближення нормативно-правової бази, що регулює діяльність цивільної авіації України, до відповідних норм ЄС, затвердження Концепції розвитку нормативно-правової бази цивільної авіації України з урахуванням стратегії інтеграції до ЄС [121]. Державна програма авіаційної безпеки цивільної авіації (п. 46) частково покладає ці функції на спеціально уповноважений орган з питань авіаційної безпеки цивільної авіації, який

«співпрацює з міжнародними організаціями цивільної авіації» з метою «приведення законодавства з авіаційної безпеки у відповідність з міжнародними стандартами» [118; 135].

Стандарти ЄС в сфері безпеки авіації можна розподілити на загальні, які являють собою стандарти ЄС щодо законодавства та нормотворчості взагалі, та спеціальні, які стосуються конкретно безпеки цивільної авіації. Що стосується перших, то ці стандарти встановлені низкою нормативних актів ЄС, таких як: Сазерлендський звіт; Резолюція Ради від 8 червня 1993 р. Щодо якості нормопроєктування в Союзі; Рішення Ради 93/662/ЕС від 6 грудня 1993 р., що приймає Правила процедури в Раді; Міжвідомча угода від 20 грудня 1994 р. «Прискорена робоча методика офіційної кодифікації актів законодавства»; Звіт групи незалежних експертів з законодавчого та адміністративного спрощення від 21 червня 1995 р.; Коментар комісії щодо цього звіту від 29 листопада 1995 р.; Резолюція Європарламенту від 4 липня 1996 р.; Якісніше законотворення 1995: звіт Комісії Європейській Раді [Мадрид] з застосування принципів субсидіарності та пропорційності, зі спрощення та кодифікації CSE (95) 580; Краще законотворення 1996: звіт Комісії Європейській Раді [Мадрид] з застосування принципів субсидіарності та пропорційності, зі спрощення та кодифікації CSE(96)7 тощо [121; 151].

Вищеперераховані настанови з якості нормопроєктування в ЄС схвалені Міжвідомчою угодою між Єврокомісією, Європейською Радою та Європарламентом від 22 грудня 1998 року. Кінцевою метою цих рекомендацій, є полегшення доступу до законодавства Європейського Союзу [121; 171], забезпечення якості та консистенції законопроектів, відкритості законодавчого процесу, планування та координації, старанного моніторингу та аналізу [217].

Європейський досвід в питаннях законотворення може бути корисний для України не тільки в контексті її майбутнього вступу до Європейського союзу, а вже сьогодні, оскільки наше законодавство грішить тими ж недоліками [121]. Зокрема, Резолюція Ради від 8 червня 1993 р. містить

корисні рекомендації щодо застосування однакових термінів і уніфікованої структури нормативного акту (глава / частина / стаття / параграф), чіткого визначення встановлюваних прав і обов'язків, часу набуття чинності законом, уникнення в тексті закону непотрібних скорочень, довгих речень, неточних посилань на інші закони, пересічних посилань, політичних тверджень, що не мають правового значення, положень, що застаріли і не відповідають існуючому законодавству тощо [85, с. 65; 121]. В інших актах вказується, що нормопроекування має бути чітким, простим, точним, відповідати типу законодавства, брати до уваги осіб, яких воно стосується; перевага віддається коротким положенням, зміст яких має забезпечувати права людини; наголошується на необхідності послідовної термінології, недопущення її багатозначного розуміння, мінімізації кількості внутрішніх та зовнішніх посилань; чіткого зазначення скасованих чи змінених положень та дат внесення змін, строку дії (у формі день/місяць/рік), визначається уніфікована структура нормативного акту (заголовок, який повинен відображати предмет регулювання; преамбула; основний зміст – права і обов'язки; якщо необхідно – додатки) [121].

Сьогодні можна констатувати, що в Європейському Союзі перемогла концепція простоти і прозорості законодавства на противагу концепції його професійності (в значенні орієнтації на юристів-професіоналів, а не на пересічних громадян), встановлено чіткі критерії оцінки текстів законодавства ЄС [45, с. 740]. Проте, до спрощення текстів законів теж треба підходити виважено і диференційовано. Спрощення форми має відбуватись за рахунок чіткого визначення прав і обов'язків, заміни спеціальних юридичних термінів загальнозживаними словами, визначення всіх термінів, що використовуються даним законом, але без погіршення якості змісту. Крім того, не всі закони фактично потребують такого спрощення. Тут корисним може бути досвід Австрії та ФРН щодо врахування конкретних потреб користувачів: ті закони, які мають загальносупільне значення, широко використовуються пересічними громадянами, що не мають спеціальної

освіти, викладаються в спрощеній формі [85, с. 71]. Спеціальні ж закони, що використовуються переважно спеціалістами, не можуть обходитись без спеціальної термінології, визначення якої в законі має на меті не роз'яснення її фахівцям, а запобігання її неоднозначному тлумаченню [121].

До цих, безумовно корисних і актуальних для України загальних рекомендацій, хотілося б додати деякі, важливі, на наш погляд, саме для українського законодавства в галузі цивільної авіації проблеми та шляхи їх вирішення. Суттєвим недоліком українського законодавства, що встановлює відповідальність за правопорушення на повітряному транспорті, є його недостатня доступність для пересічного громадянина. Недостатня структурованість деліктного закону (зокрема, ККУ, КУпАП) утруднює користування ним для осіб, що не мають юридичної освіти, а це йде врозріз з стандартами нормопроєктування ЄС, що містяться, зокрема в висновках Единбурзької Європейської Ради [45, с. 7–40], Міжвідомчій угоді щодо спільних настанов з якості нормопроєктування в європейському законодавстві [97]. Для вирішення цієї проблеми вважаємо доцільним розбити главу 10 КУпАП [71] на окремі частини (підглави), які містили б окремі статті, присвячені правопорушенням на різних видах транспорту, а також в галузі зв'язку [121].

Також Розділ XI ККУ [84] в майбутньому доцільно розбити на окремі підрозділи, присвячені злочинам на різних видах транспорту. У перспективі необхідно переробити законодавство України, враховуючи стандарти нормопроєктування ЄС, які запроваджують уніфіковану структуру нормативно-правового акту: глава / частина / стаття / параграф. Сьогодні треба констатувати, що навіть структура національних нормативно-правових актів не уніфікована. Різну структуру мають ККУ [84] (поділений на дві частини (загальну і особливу) та розділи, які складаються зі статей), КУпАП (поділяється на розділи, до яких входять глави, що складаються зі статей), ПКУ (поділений на розділи, які складаються зі статей). ККУ та КУпАП поділяються на структурні елементи трьох рівнів, але називаються ці

елементи по різному. ПКУ має дворівневу структуру, таку ж, як і більшість звичайних законів. В ПКУ, КУпАП, ККУ великі статті (що складаються з великої кількості частин), там, де це не зашкодить логічній будові, необхідно розбити на кілька окремих статей. Можливий і простіший спосіб удосконалення форми таких законів без їх перебудови, який не вимагатиме значних зусиль і затрат: слід пронумерувати частини всіх статей латинськими цифрами, щоб не змішувати з нумерацією пунктів в деяких статтях. Таке просте удосконалення має значно полегшити користування законодавством для авіаційного персоналу, більшість якого не має юридичної освіти, та інших громадян [121].

Закон України «Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації» [135] має нехарактерну для закону структуру: він складається з двох частин: власне закону та Програми, що додається. Пронумеровані частини Програми ніяк не названі, що, безумовно, утруднює користування ним не тільки для пересічних громадян, а й для спеціалістів.

Серйозні недоліки форми мають підзаконні акти в сфері безпеки цивільної авіації. Так, більшість таких актів мають дуже незручну структуру, яка ускладнює користування ними. Основним недоліком залишається недостатня структурованість – великі частини тексту без заголовків і внутрішньої нумерації (відсутність нумерації підпунктів, пронумеровані лише пункти). Як позитивний досвід можна взяти структуру нормативно-правових актів колишньої Державіаслужби, які, при всіх недоліках змісту, мають оптимальну, на наш погляд, структуру: пункти, підпункти і так далі позначаються відповідно 1, 1.1, 1.1.1 тощо. Це робить зручним у користуванні нормативні акти навіть дуже складної структури. Отже, необхідне запровадження єдиних вимог щодо змісту і форми нормативно-правових актів, а також нормотворчого процесу, зокрема, слід категорично заборонити скасовувати компетенційні акти без одночасного введення в дію нових. Така практика, не ліквідуючи сам державний орган, знищує правове

підґрунтя його діяльності, створює «правовий вакуум», підриваючи принцип законності [83; 121].

Констатуючи неналежну якість законодавства України, зокрема в сфері адміністративно-правового регулювання цивільної авіації слід погодитися з думкою О. І. Ющика, що одна з основних її причин полягає в низькій якості законодавчого процесу в Україні, спричиненій відсутністю системного підходу до управління цим процесом. На необхідності запровадження системності в правову регламентацію управлінської діяльності наголошують і інші вчені. В. Б. Авер'янов при цьому вказує на необхідність забезпечення відповідності компетенційним актам всіх поточних правових документів в сфері організації управління [43, с. 22].

Але проблема полягає в тому, що такі акти, які визначають компетенцію органів державного управління в сфері галузі цивільної авіації, самі мають серйозні недоліки, основними з яких є недостатньо високий рівень нормативного акту (підзаконний акт, де потрібен закон), тимчасовий характер багатьох актів, значна кількість прогалин та колізій тощо. Крім цього, більшість компетенційних актів є підзаконними, що характеризуються нижчою юридичною силою, що спричиняє нестабільність яка межує з ефемерністю. Можливість легко вносити зміни і доповнення, на нашу думку, є небажаним для компетенційних актів, тому що вносить невизначеність, непрогнозованість, волюнтаризм та, як наслідок, безвідповідальність в державному управлінні [121]. Показовим прикладом цього став 2006 рік, коли лише за півроку двічі (в травні – червні та в листопаді) на підставі підзаконних актів [134; 145; 146; 162; 164] відбулися кардинальні зміни в системі державного управління цивільною авіацією. Таке становище робить авіатранспортну систему України заручницею політичної ситуації в країні. Не можна заперечувати, що політика впливає і на закони, але вони менш вразливі до таких змін через складнішу процедуру їх прийняття [121]. Тому такі підзаконні акти мають прийматись виключно як тимчасові, із зазначенням у них чітких і стислих строків, у які має бути

розроблений і поданий у Верховну Раду України відповідний законопроект. У цьому зв'язку професор В. Б. Авер'яновим зазначає, що законодавча регламентація функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади має бути пріоритетною [8, с. 27; 121].

Негативно впливає на доступність нормативно-правових актів, а особливо законів в сфері адміністративно-правового регулювання авіації, зловживання відсилочною і бланкетною структурою правової норми. Це робить закон не конкретним, навіть декларативним, ускладнює його тлумачення і застосування. Способом вирішення цієї проблеми є систематизація, найкраще у формі кодифікації законодавства [121].

Отже, найкращим способом вирішення зазначених проблем видається подальша систематизація у формі кодифікації авіаційного законодавства (актів, що мають силу закону). В Україні вже існує кодифікований нормативний акт в авіаційній сфері суспільних відносин – ПКУ [122]. Його основні недоліки – неповна кодифікація та застарілість деяких норм. Доцільним на нашу думку є включення до ПКУ всіх норм інших законів, що стосуються безпеки авіації в окремому розділі «Безпека цивільної авіації» [121].

Необхідно врегулювати в новому ПКУ діяльність малої авіації, до якої відносяться повітряні судна спортивного призначення, повітряні кулі, надлегкі повітряні судна, повітряні судна аматорської конструкції. Зрозуміло, що така робота вимагає значних зусиль, але вони виправдані, якщо вдасться досягти поставленої мети – усунути всі прогалини і колізії, зробити законодавство простішим і прозорішим (але не за рахунок визначеності кодексу), тим більше, що цього вимагають і стандарти Європейського союзу, зрозумілішим для осіб без спеціальної освіти, легким для тлумачення і застосування. На законодавчому рівні треба закріпити і організаційні засади реалізації норм закону [121].

Така робота вимагає багато часу і значних зусиль, але вони будуть виправдані, якщо вдасться досягти мети – усунути всі прогалини і колізії, зробити законодавство простішим і прозорішим, легким для тлумачення і

застосування. При цьому будуть усунені наявні правові колізії і прогалини в законодавстві, що має покращити в Україні стан адміністративно-правового регулювання безпеки авіації зокрема, і правового регулювання цивільної авіації взагалі [121]. Таким чином, буде створене нормальне правове підґрунтя для реального адміністративно-правового регулювання цивільної авіації в Україні.

Спеціальні стандарти безпеки цивільної авіації розглядаються нами окремо, в послідовності, обумовленій логікою цього дослідження, тому в цьому підрозділі ми обмежимося їхнім переліком. Міжнародні стандарти в цій сфері – це, переважно, стандарти і рекомендована практика ІКАО, значний масив положень яких стосуються саме законодавства в сфері безпеки цивільної авіації. Стандарти ІКАО є обов’язковими для всіх держав-учасниць. Рекомендована практика ІКАО хоча і не містить обов’язкових вимог, але держави-учасниці мають її дотримуватись [135]. Стандарти ЄС містяться в ряді документів ЄС та його органів, таких як JAA/EASA, ECAS та ін.

Основні міжнародні стандарти в сфері авіаційної безпеки містяться в документах ІКАО. В першу чергу це Чиказька конвенція «Про міжнародну цивільну авіацію» та Додатки 17, 18 до неї, а також Керівництво з безпеки для захисту цивільної авіації від актів незаконного втручання – ІКАО Дос 8973. Крім цього, важливе значення має низка міжнародних конвенцій, спрямованих на боротьбу з актами незаконного втручання в діяльність авіації.

ЄС визнає та застосовує стандарти та рекомендовану практику ІКАО. Тому основні стандарти, які застосовує ЄС у сфері авіаційної безпеки містяться як в міжнародних (Додаток 17 [1], а також ІКАО Дос 8973), так і документах власне ЄС (Політика ЄКЦА в сфері авіаційної безпеки, відомий також як Дос 30). Дос 8973 та Дос 30 мають гриф «Для службового користування», тому їх зміст тут розглядатися не буде. Зазначимо лише, що

вони прийняті в розвиток положень Додатку 17, який вони конкретизують та деталізують.

Додаток 17 [1] до Чикагської конвенції містить ряд стандартів щодо законодавства в галузі безпеки цивільної авіації. Так, Стандарт 3.1.1 Додатка 17 містить вимогу щодо розроблення державами національних програм авіаційної безпеки [1]. Додаток 17 містить і конкретні стандарти, яким має відповідати національна програма авіаційної безпеки: існувати в друкованій формі, базуватись на національному законодавстві і не суперечити йому, відповідати реальним умовам, які склалися в державі, розроблятись у співробітництві з усіма зацікавленими сторонами [1]. Можна стверджувати, що Україна ці вимоги, в цілому, виконала, оскільки 20 лютого 2003 року був підписаний чинний нині Закон України «Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації» [135]. Це значне досягнення, якщо врахувати, що багато держав-членів ІКАО не має такої програми навіть на рівні підзаконного акту [121]. Однак треба відзначити і негативні моменти. Як ми зазначали в інших підрозділах, цей закон має суттєві недоліки (колізії і прогалини) і тому потребує внесення відповідних змін і доповнень. Більшість положень закону потребують створення механізму їх реалізації в підзаконних актах [121].

Важливе також положення Стандарту 3.1.4. Додатку 17, яке зобов'язує держави своєчасно і регулярно вносити зміни до національних програм авіаційної безпеки з урахуванням сучасних міжнародних вимог, розвитку науки і техніки [1]. Рекомендована практика 2.2. Додатку 17 та Додаток 9 стосуються «спрощення формальностей» і передбачають, що національна програма авіаційної безпеки не повинна заважати ефективній діяльності цивільної авіації [1; 83; 121].

Найбільшу кількість міжнародних та європейських стандартів безпеки авіації можна віднести до сфери безпеки польотів. Міжнародні стандарти містяться в Чиказькій конвенції та додатках 1–4, 6, 8, 10–15, 18 до неї, а також документах ІКАО. Стандарти ЄС у цій сфері містяться в конвенції

«Євроконтроль» та документах JAA/EASA. З метою наближення національного законодавства в галузі цивільної авіації до міжнародних і європейських стандартів, наказами Державіаслужби в Україні були запроваджені Спільні авіаційні вимоги JAR-147 [143], JAR-66 [142], JAR-145 [141], JAR-21 [139], JAR-OPS 1 [140] та JAR-FCL 1, 2, 3, 4 [138]. Однак, тексти самих Спільних авіаційних вимог (а точніше, їх офіційний переклад) у даних наказах відсутні, тобто офіційно не оприлюднені, отже їх юридична чинність, м'яко кажучи, дискусійна.

Основні міжнародні стандарти в сфері екологічної безпеки цивільної авіації містяться в Додатку 16 до Чикагської конвенції [1] та інших документах.

1.3 Вплив європейських інтеграційних процесів на формування нормативно-правового регулювання цивільної авіації України

Українське законодавство у сфері цивільної авіації нині знаходиться на стадії реформування та удосконалення, метою якої в аспекті лібералізації повітряних перевезень є створення умов, у яких повітряний транспорт матиме змогу розвиватися стабільно, не зменшуючи рівня безпеки польотів та авіаційної безпеки. У довгостроковій перспективі основною метою лібералізації є встановлення найбільш сприятливих та ефективних економічних та торгових зв'язків між державами, та максимальному сприянні зростанню та розвитку економіки в національному та регіональному масштабі, а також забезпеченні при цьому права кожної держави на змістовну участь у діяльності міжнародного повітряного транспорту [121].

Лібералізація міжнародних повітряних перевезень – це надання вільного доступу до ринку міжнародних повітряних перевезень. Такий доступ складається з трьох видів прав: права на маршрути, яке полягає в погодженому географічному описі маршруту чи маршрутів, по яких можуть здійснюватися повітряні сполучення; права на експлуатацію, яке полягає в тому, яким чином можуть призначатися перевізники та експлуатуватися повітряні судна; права на перевезення (комерційні права), яке полягає в дозволі на здійснення комерційної діяльності у своєму повітряному просторі, яке надається іноземному авіаперевіснику [47; 121; 168].

Характерна ознака євродержави – наявність розвинутої транспортної інфраструктури, зокрема авіаційної. Вигідне географічне положення України, наявні повітряні траси та повітряні коридори для перетинання державного кордону підтверджують, що цивільна авіація за умов достатнього рівня правового забезпечення, може стати одним із чинників незворотніх євроінтеграційних процесів.

Українська авіаційна транспортна система знаходиться на шляху інтеграції до загальноєвропейської. «Євроінтеграція передбачає розвиток політичних,

економічних, культурних відносин України з Європейським Союзом. У перспективі результатом таких відносин може стати набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі» [58; 218].

Організацію повітряного руху, аеронавігаційне забезпечення безпеки польотів, метеорологічне забезпечення діяльності цивільної авіації здійснює Державне підприємство з забезпечення обслуговування повітряного руху України (Украерорух).

Україна як новий суб'єкт міжнародного права після здобуття своєї незалежності в 1992 році стала 172 країною-членом Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО) [40], яка сьогодні налічує 191 країну. ІКАО – світовий лідер у сприянні та координації процесів економічної лібералізації та забезпечення безпеки польотів і авіаційної безпеки міжнародного повітряного транспорту. І згідно з вимогами цієї організації, в Україні, починаючи з 2000 року, проводяться регулярні аудити спроможності державних авіаційних органів щодо забезпечення безпеки польотів. За результатами аудитів підтверджується відповідальність національних заходів контролю за авіаційною безпекою міжнародним стандартам і рекомендованій практиці ІКАО.

З 2001 року в Україні видається збірка аеронавігаційної інформації (AIR Ukraine), формат якої відповідає стандартам ІКАО і включає усю необхідну аеронавігаційну інформацію. З урахуванням рекомендацій ІКАО, на урядовому рівні ухвалено рішення про перехід на Світову геодезичну систему 1984 р. (WGS-84) [38]. Починаючи з 2001 року у повітряному просторі України застосовуються крейсерські ешелони ІКАО, а також скорочений мінімум вертикального ешелонування, що позитивно вплинуло на адаптацію мережі маршрутів з державами європейського регіону [218].

5 грудня 2011 року набув чинності Меморандум про взаєморозуміння між Україною та Міжнародною організацією цивільної авіації щодо постійного моніторингу універсальної аудиторної програми нагляду за безпекою, підписаний 18 листопада 2011 року Головою Державної авіаційної адміністрації України та Генеральним секретарем ІКАО.

Співробітництво України з ІКАО забезпечується через Європейський та Північно-Атлантичний офіс ІКАО, розташований в м. Париж. Якраз на його базі організовуються заходи регіонального значення, відбувається робота з постійного удосконалення Європейського Аеронавігаційного плану, здійснюється робота спеціалізованих робочих груп (EANPG, FLOE, MET, AIS, з безпеки польотів, авіаційної статистики, питань повітряних перевезень, юридичних питань, перевезення небезпечних вантажів тощо) [218].

У майбутньому ІКАО могла б використовуватися в якості глобального центру регулювання, де б держави зустрічалися для обміну правами доступу до ринків на різних рівнях. Користуючись можливостями Організації, держави могли б використовувати її як форум, на якому одні країни мали б змогу обговорювати з іншими країнами – потенційними партнерами питання доступу до ринку та пов'язані з ними питання регулювання на двосторонньому чи багатосторонньому рівнях. Це дозволить позбутися однієї з слабкостей нинішньої двосторонньої системи індивідуальних, але не пов'язаних між собою, переговорів, яка полягає в тому, що ця система пов'язана із значними затратами, потребує багато часу та не забезпечує ефективного процесу вирішення питань доступу до ринку. Визнання зараз державами необхідності адаптації до нових реалій ринку в змісті регулювання являє собою перший крок у напрямку розробки, в кінці кінців, більш узгодженого підходу до економічного регулювання, а також досягненню мети укладання багатосторонньої угоди. ІКАО, яка буде використовуватися в якості форуму може сприяти цій гармонізації та досягненню таких цілей [218].

Приєднання України до Чиказької конвенції про міжнародну цивільну авіацію (набула чинності 4 квітня 1947 року) сприяє розвитку і вдосконаленню бази для національних норм. Встановивши принцип визнання державного суверенітету, Чиказька конвенція затвердила право кожної держави регулювати повітряні перевезення у межах своєї території, комерційну діяльність авіатранспортних підприємств та здійснювати юрисдикцію щодо перевезень.

Чиказька конвенція встановила загальні вимоги до діяльності цивільної авіації при здійсненні міжнародних польотів. Йдеться про принципи і правила польотів, реєстрацію повітряних суден та їх документацію, розслідування повітряних пригод, порядок встановлення технічних норм тощо. Також Чиказька конвенція регламентує функціонування аеропортів, наземних аеронавігаційних засобів і служб, порядок врегулювання суперечностей. Участь у Конвенції сприяє розробці і прийнятті міжнародних стандартів у сфері цивільної авіації, які є додатками до Чиказької конвенції (18 додатків) [218].

Як і будь-яке явище правової дійсності, зовнішню форму прояву існування норм права (джерел), що регулюють діяльність, пов'язану з використанням повітряного простору за допомогою повітряних суден (цивільна авіація), можна і необхідно розглядати в динаміці, тобто в історико-правовому аспекті. З моменту здобуття Україною незалежності було затверджено низку нормативно-правових актів різної юридичної сили як з питань транспорту загалом, так і правового регулювання цивільної авіації зокрема, що й «створює правовий фундамент наближення авіаційного законодавства України до *acquis communautaire*» [47]. Прийняття Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, що ратифікована Законом України від 10.11.94 р. № 237/94-ВР [158], затвердило вектор політики нашої держави. Згідно з Угодою «Сторони погоджуються, що принцип свободи транзиту товарів є суттєвою умовою для досягнення цілей цієї Угоди і кожна Сторона забезпечує необмежений транзит через свою територію товарів, які походять з митної території або призначені для митної території другої Сторони» [158; 218].

Крім того, Указом Президента України від 11.06.1998 р. № 615/98 [151] затверджено Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу. Одним із основних напрямів інтеграційного процесу є адаптація законодавства України до вимог Євросоюзу, зокрема й законодавства про транспорт. Цьому сприяє участь нашої держави «у конвенціях Ради Європи, що й

встановлюють спільні для цієї організації та ЄС стандарти. Етапами правової адаптації є імплементація Угоди про партнерство та співробітництво» [121; 192].

Метою та завданням виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, що затверджена Законом України від 18.03.2004 р. № 1629-IV [137], «визначено пріоритетні сфери, в яких здійснюється адаптація законодавства України. До них належать технічні правила і стандарти та транспорт, причому відносини в цих сферах, на нашу думку, регулюються численною кількістю джерел вторинного законодавства *acquis communautaire*: директивами і регламентами. Україна відповідно до норм цієї програми взяла на себе зобов'язання здійснити переклад на українську мову актів *acquis communautaire* у зазначених сферах» [47; 121; 218].

«Визнаючи, що певні положення двосторонніх угод про повітряне сполучення між Україною та державами-членами Європейського Співтовариства, які суперечать нормам права Європейського Співтовариства, повинні бути приведені у відповідність з ними з метою створення міцної правової бази для повітряного сполучення між Україною й державами-членами Європейського Співтовариства та збереження безперервності таких повітряних перевезень» [197], Указом Президента України було затверджено Угоду між Україною та Європейським Співтовариством про певні аспекти повітряного сполучення [19; 118; 121].

Серед джерел «вторинного» права ЄС чільне місце посідають регламенти, зокрема й авіаційні, за допомогою яких відбувається уніфікація, а останні є «найбільш ефективним засобом інтеграційного будівництва» [206, с. 51]. Однією з найважливіших рис регламенту є його однакове застосування в усіх державах-членах ЄС, що, у свою чергу, виключає можливість його підміни національними правовими актами. У літературі з цього приводу зазначається, що у разі виникнення колізій між ним та будь-якою національною нормою саме регламент володітиме абсолютним

приматом, а звідси – виключає прийняття будь-яких національних законів, котрі можуть суперечити нормам регламенту [132; 218; 221].

Крім того, для упровадження в Україні програми «Єдиного європейського неба» приведено у відповідність із стандартами Євроконтролю систему стягнення аеронавігаційних зборів, автоматизовано всі районні центри управління повітряним рухом. Інтеграція у Спільний авіаційний простір, що передбачає адаптацію системи економічного регулювання авіаційних перевезень до європейського законодавства, є сьогодні одним із пріоритетів розвитку галузі.

Угода про Спільний авіаційний простір складається з двох частин [220, р. 27]:

1. Гармонізації національного законодавства із законодавством ЄС у сфері забезпечення безпеки польотів та управління аеронавігацією.

2. Забезпечення взаємного доступу на ринки авіа галузі: ринок авіаційних перевезень, виробництва та обслуговування авіаційної техніки, навчання авіаційних фахівців тощо на рівних умовах для всіх країн – членів САП.

6–7 березня 2007 року у м. Брюссель відбулася робоча зустріч, метою якої було обговорення контексту та змісту майбутньої Угоди між Україною та ЄС щодо Спільного Авіаційного Простору, а також низка інших питань у сфері авіаційних відносин в рамках Україна – ЄС, зокрема щодо подальшої модернізації українського авіаційного законодавства для законної гармонізації його до правил ЄС та представлення стороною ЄС сценарію поступового прийняття стандартів ЄС та законодавства у сфері авіації. Обидві сторони також погодилися продовжувати обговорення технічних питань шляхом робочих зустрічей між EASA (Європейська Агенція з безпеки авіації) та Українською стороною для розгляду подальших кроків, що впливають з інтеграції JAA (Об'єднані авіаційні власті) у EASA а також щодо безперервної експлуатації повітряних суден, спроектованих АНТК ім. Антонова, та які наразі зареєстровані в державах членах ЄС [218; 221; 224].

Результатом цих робочих зустрічей представників України та ЄС стало підписання Робочих домовленостей щодо співробітництва Державної авіаційної адміністрації України Міністерства транспорту та зв'язку України (ДААУ) та EASA у Парижі 9 грудня 2009 року [172], згідно з якими «Державіаадміністрація вже визнала повноваження та завдання EASA, зокрема в сфері стандартизації шляхом процедур, котрі впроваджують Кіпрські Домовленості (щодо розробки, прийняття та виконання спільних авіаційних вимог) та погоджується, що EASA здійснюватиме стандартизаційні візити на підставі відповідних стандартів, які наведені в Додатку 1, у разі застосування та відповідно до стандартизаційних технічних методів, принципів та процедур, визначених у Додатку 2» [182]. Щодо Додатку 1 (Відповідні стандарти), то це стосується:

- А. Сертифікації льотної придатності та екологічної сертифікації «повітряних суден та пов'язаних з нею виробів, компонентів та обладнання, так само, як і для сертифікації організацій-розробників та організацій-виробників (EASA Частина 21), з останніми внесеними змінами.
- В. Підтримання льотної придатності повітряних суден та авіаційних виробів, частин та приладів, та схвалення організацій та персоналу, які беруть участь в цих завданнях, з останніми внесеними змінами» [182].
- С. Технічних вимог та адміністративних процедур у сфері OPS.
- D. Технічних вимог та адміністративних процедур у сфері FCL [218; 221].

У п. 1.4 наказу Мінтрансу щодо сертифікації типу авіаційної техніки наявне визначення авіаційних правил, а саме: «звід процедур, правил, норм і стандартів, виконання яких є обов'язковою умовою регулювання польотів і охорони навколишнього середовища від впливу авіації» [150]. Аналіз ч. 2 ст. 4, чч. 1 та 2 ст. 5, ч. 1 ст. 6, чч. 2, 4, 10 ст. 10, чч. 1–3, 5 та 6 ст. 11 ПКУ [122] дав підстави констатувати, що авіаційні правила є: «елементами державного регулювання діяльності в галузі цивільної авіації, а в разі їх порушення встановлюється відповідальність; елементами механізму

управління безпекою в галузі авіації, у разі застосування яких з метою регулювання цивільної авіації уповноваженим органом з питань цивільної авіації забороняються, скасовуються, тимчасово припиняються будь-які види польотів і авіаційна діяльність у разі їх невідповідності встановленим стандартам і авіаційним правилам України; підвладні нормативно-правовому регулюванню, а імператив щодо обов'язкового виконання авіаційних правил розповсюджується на всіх юридичних та фізичних осіб на території України та суб'єктів авіаційної діяльності України за її межами» [47; 218; 221].

Відповідно до ПКУ авіаційні правила розробляються відповідно до стандартів і рекомендованої практики Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО), нормативних актів Міжнародної асоціації повітряного транспорту (ІАТА), Європейської організації з безпеки аеронавігації (Євроконтролю), інших міжнародних авіаційних організацій та з урахуванням законодавства Європейського Союзу у галузі цивільної авіації [122; 218; 221].

Отже, вплив та процес узгодження національних та загальноєвропейських стандартів і норм є довготривалим, вимагає значних зусиль та велику кількість заходів з боку держави та проявляється як в позитивних, так і негативних наслідках, які у перспективі ще потребують перегляду та аналізу. відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 6 та ч. 2 ст. 11 ПКУ керівник уповноваженого органу з питань цивільної авіації здійснює повноваження щодо організації розроблення проектів авіаційних правил України і затвердження їх в установленому порядку. Натомість надання юридичної сили авіаційним правилам України, що регулюють різні аспекти авіаційної діяльності, розробляються та затверджуються Державіаслужбою наказами організаційно-розпорядчого характеру, а для того, щоб вони відповідали регламентам ІКАО та законодавству ЄС (директивам та регламентам), необхідно внести в ПКУ, ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» та Указ Президента України «Про затвердження Положення про Державну авіаційну службу України» зміни в

частині реєстрації нормативно-правових актів Державіаслужби в Міністерстві юстиції України [218; 221].

Висновки до Розділу 1

У розділі проаналізовано теоретико-правові аспекти державного регулювання цивільної авіації. З'ясовано, що цивільна авіація – це важливий елемент складної відкритої системи – транспортної, яка регулюється переважно нормами адміністративного права.

1. Констатовано, що державним регулюванням цивільної авіації є створення умов для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в зазначеній галузі у формі системи юридичних засобів (концепцій, програм, напрямків тощо), за допомогою яких вищі органи держави здійснюють скоординований та цілеспрямований вплив у напрямі, який є бажаним для держави, а юридична наука та прикладні дослідження в одній із високотехнологічніших галузей формують упорядковане функціонування суспільних відносин в останній.

2. Установлено, що вперше за історію незалежної України державне регулювання цивільної авіації та використання повітряного простору охоплено поняттям «система» на рівні закону і відображено у розділі II Повітряного Кодексу України. До цієї системи належать такі елементи:

- державне регулювання діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України;
- державне регулювання діяльності в галузі цивільної авіації;
- повноваження керівника уповноваженого органу з питань цивільної авіації;
- державне регулювання діяльності в галузі державної авіації;
- державне регулювання використання повітряного простору України;
- розслідування авіаційних подій та інцидентів.

3. Констатовано, що згідно із ч. 2 ст. 4 ПК України Державне регулювання діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України полягає у формуванні державної політики та стратегії розвитку, визначенні завдань, функцій, умов діяльності в галузі авіації та

використання повітряного простору України, застосуванні заходів безпеки авіації, прийнятті загальнообов'язкових авіаційних правил України, у здійсненні державного контролю за їх виконанням та встановленні відповідальності за їх порушення, а Президент України та Кабінет Міністрів України забезпечують реалізацію державної політики розвитку авіації України відповідно до Конституції та законів України (ч. 3). Тобто державне регулювання авіації визначає встановлення правил і процедур використання повітряного простору за допомогою повітряних суден, інших об'єктів авіаційної діяльності, з метою виконання функцій із забезпечення національної безпеки і оборони держави і захисту населення та задоволення потреб економіки і громадян у повітряних перевезеннях і авіаційних роботах, а також для виконання польотів у приватних цілях.

4. Сформульовано визначення поняття джерела правового регулювання цивільної авіації – це зовнішня форма існування норм права у вигляді письмових документів, виданих в межах повноважень суб'єктів правотворчості згідно спеціальної процедури, має юридичну силу та обов'язковість до виконання для суб'єктів авіаційної діяльності в частині, що їх стосується, відображає політику держави, спрямоване на регулювання та охорону суспільних відносин в галузі цивільної авіації. Нормативні джерела правового регулювання цивільної авіації класифіковано на:

1) міжнародні – ратифіковані міжнародні акти є частиною національного законодавства України і характеризуються, як правило, вищою юридичною силою, ніж всі інші нормативні джерела, окрім Конституції України.

2) національні – характеризується ієрархічністю нормативних джерел за юридичною силою.

Резюмовано, що система законодавства України загалом, і у сфері адміністративно-правового регулювання цивільної авіації зокрема базується на Конституції України як на основному законі держави. У відповідності до Конституції України укладаються міжнародні угоди і приймаються закони,

що не можуть суперечити ратифікованим ВРУ міжнародним угодам. На їх підставі і для забезпечення їх виконання органи виконавчої влади приймають підзаконні акти, що мають відповідати Конституції України, міжнародним угодам, ратифікованим ВРУ і законам України

5. Зазначено, що основна проблема правового регулювання цивільної авіації полягає в низькій якості нормативно-правових джерел, а також в неоднозначності тлумачення спеціальних термінів. Встановлено, що ключовим критерієм оцінки якості змісту має бути відповідність норм нормативного акту суспільним відносинам, які він покликаний регулювати, його правомірність, актуальність (необхідність), доцільність, адекватність, ефективність правового впливу. Крім того, зазначено, що у сфері правового забезпечення діяльності цивільної авіації перед Україною постає низка проблем, які поділено на такі групи, як:

1) недоліки змісту – найбільш розповсюджені з них прогалини, колізії законодавства, застарілість правових норм, невідповідність світовим стандартам нормативного забезпечення цивільної авіації тощо;

2) недоліки форми: низький рівень систематизації (неповна кодифікація) велика кількість внутрішніх і зовнішніх відсилань тощо.

Запропоновано шляхи їх вирішення.

Згідно з Указом Президента України від 11.06.1998 р. №615/98 затверджено Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу.

6. Прийняття Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, що ратифікована Законом України від 10.11.1994 р. № 237/94-ВР, затвердило вектор політики нашої держави. Згідно з Угодою «Сторони погоджуються, що принцип свободи транзиту товарів є суттєвою умовою для досягнення цілей цієї Угоди і кожна Сторона забезпечує необмежений транзит через свою територію товарів, які походять з митної території або призначені для митної території другої Сторони». Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 6 та ч. 2 ст. 11 ПКУ керівник уповноваженого органу з питань цивільної авіації здійснює

повноваження щодо організації розроблення проектів авіаційних правил України і затвердження їх в установленому порядку. Натомість надання юридичної сили авіаційним правилам України, що регулюють різні аспекти авіаційної діяльності, розробляються та затверджуються Державіаслужбою наказами організаційно-розпорядчого характеру, а для того, щоб вони відповідали регламентам ІКАО та законодавству ЄС (директивам та регламентам), необхідно внести в ПКУ, ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» та Указ Президента України «Про затвердження Положення про Державну авіаційну службу України» зміни в частині реєстрації нормативно-правових актів Державіаслужби в Міністерстві юстиції України.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ

2.1 Поняття, об'єкт, мета, завдання, функції та принципи адміністративно-правового регулювання цивільної авіації

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» [66].

Визначення особливостей адміністративно-правового регулювання діяльності цивільної авіації, його змісту та характеристики, яка опосередковується наявністю об'єкту, мети, завданнями, функціями та принципами обумовлено завданнями цього дослідження.

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 [66].

Питання правового регулювання висвітлені в роботах як представників теорії права (С. С. Алексєєв, О. Ф. Скакун, П. М. Рабинович, О. В. Сурілов, 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 у полі зору таких вітчизняних учених як А. В. Філіппов, Бичков А. С., Андрєєва О. О., Чернов В. О.

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 [66; 179, 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 [127, с. 369].

Розглядаючи поняття правове регулювання С. С. Алексєєв вказує, що це – не просто дещо інший словесний оборот вислову «право – регулятор», а особлива 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.) [10, с. 417].

Право як соціальний феномен має особливість спрямовувати свою регулятивну силу на ті суспільні відносини, виникнення та розвиток функціонування яких представляється неможливим без використання правових засобів. Серед різновидів суспільних відносин О. Ф. Скакун виокремлює економічні, політичні, соціально-культурні [179, 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, які регламентують поведінку людей у вказаних сферах [66; 81].

В енциклопедичній літературі правове регулювання (від лат. *regulare* – спрямовувати, впорядковувати) визначається, як один із 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, упорядкування яких не можливе без норм права [213, с. 75].

Об'єктивні чинники розвитку суспільства спонукають до появи нових відносин та виникненню відповідного їх правового регулювання, або ж затвердження правових норм, які опосередковують вже 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 у 2011 р. прийнято нова редакція Повітряного кодексу України (далі – ПКУ) [66; 122].

ПКУ містить взаємопов'язані норми-дефініції щодо цивільної авіації: авіаційна діяльність, організація повітряного руху, повітряний рух, повітряний простір України, цивільна авіація (пп. 3, 74, 80, 81, 102 ч. 1 ст. 1 ПКУ). Крім того в 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 [129].

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 можна зробити висновок, що в сукупності це норми поліфункціонального призначення щодо врегулювання суспільних відносин в галузі цивільної авіації, а кількість норм адміністративного права в системі

правового регулювання діяльності цивільної авіації, на нашу думку, є превалюючою. Це підтверджується тезою про те, що «найбільша частка (до 70 %) в структурі правових норм повітряного законодавства належить нормам адміністративного права» [33, с. 100; 66].

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, з їх допомогою забезпечується регулювання фінансових, трудових, екологічних та багатьох інших суспільних відносин [5, с. 117] і, звичайно, відносин в 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 [66].

Адміністративно-правове регулювання передбачає, що суб'єкти влади, як правило, в односторонньому порядку вирішують, а невіддільні суб'єкти вправі оскаржити такі рішення [14, 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» [76, с. 59–60].

Отже, наявність характеристик авіаційного транспорту, авіаційної діяльності та цивільної авіації, авіації як галузі закріплених в ЗУ «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 [66]. 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 і економіки у повітряних перевезеннях та авіаційних роботах [66].

Визначаючи об'єкт адміністративно-правового регулювання суспільних відносин в енциклопедичній літературі зазначається, що види і обсяг матеріальних та нематеріальних благ, які становлять об'єкт права, визначаються законодавцем і закріплюються у законах та інших нормативно-правових актах. Поняття «об'єкт права фактично є тотожним поняттю «об'єкт правового регулювання»» [211, с. 212–213].

Наявність такого блага як повітряний простір без сумніву передбачає певної деталізації тих вихідних положень, що містяться в зазначених нормативно-правових актах і зокрема відносин, що виникають у зв'язку з використанням повітряного простору цивільною авіацією [66].

У теорії права значущість правового регулювання (а, на нашу думку і адміністративно-правового регулювання) опосередковується предметом або об'єктом такого регулювання, тобто середовищем, в якому і під впливом особливостей якого право впливає на суспільні відносини [10, с. 449].

Розрізняючи категорії об'єкту та предмету зауважимо, що у нашому випадку під об'єктом слід розуміти все те, з приводу чого виникають авіаційні суспільні відносини, а це – 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 [66].

Тобто, об'єктом адміністративно-правового регулювання у 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 з метою здійснення повітряних перевезень, виконання авіаційних робіт, обслуговуванням повітряного руху, сертифікацією суб'єктів та об'єктів авіаційної діяльності тощо [66; 216].

Розглянувши адміністративно-правового регулювання діяльності цивільної авіації, розглянемо 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 і економіки у 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 [23; 66; 83].

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 [195; 196].

Серед завдань Мінінфраструктури України є формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах транспорту (в т.ч. авіаційного), використання повітряного простору України. А основними завданнями Державіаслужби України 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 [66].

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 [66; 211, 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 елементом 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 [92, 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 певними напрямками, які включають заходи щодо регулювання польотів, створення умов для розвитку авіації загалом, організацію використання повітряного простору України та інші [66].

Єдиним кодифікованим актом звичайно неможливо «охопити» всі ті напрями діяльності Державіаслужби, 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 відповідно до Положення покладено виконання 301 функцій.

Отже, під функціями адміністративно-правового регулювання цивільної авіації слід розуміти комплекс взаємопов'язаних напрямків діяльності щодо

здійснення цілей та інтересів розробників, виробників авіаційної техніки, повітряних перевізників та їх клієнтів, що стандартизовані різноманітними інструкціями, правилами та порядками [66].

У сфері регулювання цивільної авіації можемо виділити наступні функції адміністративної діяльності: а) правоохоронна функція – це забезпечення публічної безпеки в сфері цивільної авіації, тобто забезпечення режиму законності та правопорядку на всіх стадіях виконання льотного завдання (ця функція покладається на правоохоронні органи, адміністрацію аеропортів та позавідомчу охорону, на судні ця функція виконується екіпажем повітряного судна); б) правозахисна функція (захист прав і свобод, законних інтересів всіх учасників відносин у сфері цивільної авіації); в) функція контролю (покладається на адміністрацію аеропортів); г) сервісна функція – це всі дії спрямовані на обслуговування пасажирів та перевезення вантажу.

Узагальнюючи систематизацію функцій у сфері регулювання цивільної авіації пропонуємо визначити три групи функцій: перша група – загальні функції (тобто притаманні всім сферам життя суспільства), другі група – спеціальні функції – які притаманні сфері цивільної авіації та акцесорні функції – які виконують допоміжну роль при реалізації перших двох груп функцій.

Здійснення адміністративно-правового регулювання неодмінно має здійснюватися на основі певних постулатів, правил. Такими постулатами на нашу думку є принципи [66].

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, в яких акумулюються, збираються воедино, викристалізуються характерні ознаки права тої чи

іншої суспільно-економічної формації. Будучи вихідними засадами історично визначених правових систем, принципи права мають спрямовуюче значення у їх розвитку і функціонуванні [9, с. 81]. Інші вважають, що принципи права є відображенням історичного типу права [184, с. 161].

Характеризуючи принципи права як своєрідну систему координат, у рамках якої розвивається право, і одночасно вектор, який визначає напрямок його розвитку О.Ф. Скакун вважає, що вони (принципи) мають історичний характер, є результатом осмислення закономірностей розвитку суспільства в цілому [179, с. 221–223].

Для адміністративно-правового регулювання цивільної авіації історичність та закономірність розвитку людства проявляється перш за все, на нашу думку, рівнем розвитку науково-технічного прогресу щодо розробки, виготовлення та використання такого високотехнологічного та наукоємкого виробу, яким є повітряне судно у 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.) [66; 78].

Наприклад, розглядаючи принцип суверенітету держави над повітряним простором відомий російський науковець в 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 с території пасажирів, екіпажів та вантажів, найважливішим атрибутом суверенітету є юрисдикція, в якій знаходить своє втілення верховенство законів і правил держави, встановлених нею по відношенню до своєї території та розташованого над нею повітряного простору [22, с. 41]. А це в свою чергу, на нашу думку, є не

що іншим як основоположний принцип адміністративно-правового регулювання – принцип законності [66].

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» [72, 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 [5, 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 і економіки у повітряних перевезеннях та авіаційних роботах [65; 66].

З огляду на вітчизняне законодавство, юридичну літературу, усі принципи державного контролю в галузі авіації також можна класифікувати на дві групи: загальні та спеціальні. До загальних належать ті принципи, що характерні для державного контролю не тільки в авіації, а й в інших видах діяльності: принципи системності, систематичності та плановості, дієвості й оперативності, законності, гласності, науковості, гарантування рівності прав усіх учасників перед законом, адміністративних процедур, системності.

Серед спеціальних принципів виокремлюють ті, що властиві лише авіаційній діяльності: принципи відповідності діяльності суб'єктів авіаційної діяльності вимогам і нормам міжнародного законодавства, забезпечення вимог безпеки авіаційної діяльності, підвищеної відповідальності [65; 66; 93].

Державний контроль в авіації проводять через певний часовий проміжок, зазвичай, це відбувається регулярно на підставі розроблених і затверджених планів. За результатами державного контролю в галузі цивільної авіації вживають певних заходів щодо недопущення правопорушень у майбутньому. Фактично державний контроль потрібно проводити своєчасно для запобігання новим порушенням. На цій підставі до системи аналізованих принципів можна зарахувати дієвість та оперативність [65; 66; 93].

Одним із пріоритетних є принцип, згідно з яким ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачене законодавством. Держава гарантує не лише належну реалізацію прав і свобод людини, що передбачені Конституцією та іншими законами, а й неприпустимість втручання в життя та діяльність особи, примусового впливу на неї, тобто захищає від свавілля, беззаконня, самоуправства, зловживання й самовільних рішень органів державної влади та місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб. Відповідно до статті 19 «Конституції України» [80], правовий порядок в Україні ґрунтований засадах, згідно з якими органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише в межах повноважень та в спосіб, що передбачені законодавством. Посадові особи, які працюють у державних органах, що реалізують нагляд в авіації, повинні ухвалювати рішення відповідно до вимог законодавства. Водночас суб'єкти авіаційної діяльності також зобов'язані не порушувати вимог законодавства. Крім того, усі юридичні й фізичні особи мають право на захист. Отже, одним з основних принципів є принцип законності. Поряд із принципом законності важливо виокремити принципи гарантування рівності прав усіх осіб перед

законом. Усі учасники правовідносин авіаційної діяльності мають рівні права перед законом [65; 66; 100].

Згідно з аналізом нормативно-правових актів, юридичної літератури можна стверджувати, що в діяльності органів державної влади, зокрема й щодо авіації, важливе значення має принцип науковості. Будь-яке рішення посадових осіб проходить етап попередньої підготовки. Діяльність суб'єктів авіаційної галузі, органів державної влади у сфері авіації всебічно аналізують, на підставі цього розробляють пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства. Такий підхід дає змогу виявити прогалини й недоліки в чинному законодавстві, розробити пропозиції стосовно їх усунення. Прикладом може слугувати виконання польотів безпілотними літальними апаратами, що на сьогодні практично не регульоване вимогами законодавства [101].

Наслідком проведення будь-якого контролю, зокрема й авіаційного, стають виявлені правопорушення, аналізуючи які згодом розробляють заходи для роботи з правопорушниками авіаційного законодавства, для перевірки дотримання вимог чинного законодавства. Це регламентоване в межах принципу ефективності [100].

Авіаційна діяльність має характер, що завжди небезпечний для фізичних і юридичних осіб. Важливо дотримуватися вимог безпеки авіаційної діяльності, саме тому необхідний принцип забезпечення вимог безпеки авіаційної діяльності [100].

Авіаційна діяльність за своєю сутністю є специфічною, вона повинна відповідати усталеним правилам і міжнародним вимогам. Виконання польотів на міжнародних повітряних лініях відбувається відповідно до свобод повітряного простору. У системі принципів державного контролю в галузі авіації має бути представлений принцип відповідності діяльності суб'єктів авіаційної діяльності вимогам і нормам міжнародного законодавства. Посадові особи органів державної влади контролюють

діяльність зазначених суб'єктів, перевіряють фактичну узгодженість їхньої діяльності з вимогами чинного законодавства [100; 101].

Принцип підвищеної відповідальності теж доцільний для забезпечення державного контролю в галузі авіаційної діяльності. По-перше, ця діяльність особливо небезпечна для інших юридичних і фізичних осіб. По-друге, сприяє виконанню суб'єктами авіаційної діяльності обов'язків, покладених на них.

Описані принципи є взаємопов'язаними й такими, що доповнюють один одного. Застосування їх у сукупності дає змогу забезпечити захист інтересів суспільства, не допустити порушень із боку посадових осіб державних органів, дотримуватися вимог законодавства суб'єктами авіаційної діяльності. Саме така модель допомагає реалізувати належний державний контроль у галузі цивільної авіації [101].

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

2.2 Система суб'єктів адміністративно-правового регулювання цивільної авіації

У загальному розумінні, розглядаючи погляди представників теорії систем (М. Гаазе-Рапопорта, Л. Берталанфі, Р. Джонсона, А. Берга і Ю. Черняка) А. М. Омаров дійшов висновку, що розуміти систему слід як певну сукупність елементів, що утворюють єдине ціле та взаємодіючих один з одним, а також з оточуючим середовищем [113, с. 74].

З точки зору нормативно-правового регулювання, слід зазначити, що загальним нормативно-правовим актом, що регулює відносини, пов'язані з діяльністю транспорту є ЗУ «Про транспорт» від 10.11.1994 р. № 232/94-ВР, статтею 4 якого визначено, що державне управління в галузі транспорту здійснюють центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту ... та інші спеціально уповноважені на те органи відповідно до їх компетенції [66]. Слід одразу зауважити, що розглядаючи у ретроспективному сенсі, в 1993 р. було прийнято спеціальний кодифікований закон, статтею 3 якого (Державне регулювання діяльності цивільної авіації) визначено, що держава здійснює регулювання діяльності цивільної авіації через Міністерство транспорту України, відповідні органи авіаційного транспорту України за певними напрямками [122].

У науковій літературі зазначається, що правове регулювання поширюється насамперед на встановлення компетенції суб'єктів соціального управління, що носить спеціальний характер і відрізняється імперативністю. Під компетенцією розуміється закріплена за органом управління сфера, що утворює правову основу його діяльності й у межах якої він самостійно вирішує проблеми відповідного рівня управління. Іншими словами, компетенція це та, що відповідає функціям даного органа сукупність повноважень і обов'язків, невиконання яких тягне застосування

відповідальності у вигляді державного впливу по відношенню до органа чи посадових осіб [113, с. 248].

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. Професор В. К. Колпаков визначає адміністративно-правовий статус як форму у якій знаходить вираз система адміністративно-правових властивостей відповідного суб'єкта, до яких відносяться: 1) компетенція; 2) порядок утворення і набрання юридичних ознак; 3) назва; 4) місце дислокації; 5) структура; 6) цілі функціонування; 7) відповідальність [77, с. 157–159].

Характеризуючи компетенцію органу управління Б. М. Лазарєв відмічає, що це система повноважень, тобто суб'єктивних прав та обов'язків особливого роду і її неможна змішувати з «об'єктивним правом», тобто нормами, що визначають компетенцію [86, с. 26].

При визначенні системи органів адміністративно-правового регулювання цивільної авіації слід, на нашу думку, керуватися правилом, що зміст системного підходу полягає не просто в аналізі деяких систем, а в системному розгляді деяких сукупностей елементів і зв'язків між ними, що дослідник у відповідності зі своїми задачами позначає як системи [111, с. 57].

Розглядаючи систему органів адміністративно-правового регулювання діяльності авіації слід, на нашу думку, звернути увагу на формування адміністративно-правового статусу органу державного регулювання діяльності цивільної авіації України впродовж періоду незалежності.

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.

Впродовж 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 [65; 66].

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» [122]. А в ст. 32 Закону України «Про транспорт» від 10.11.1994 р. № 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» [57]. 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» [65; 66; 83; 129].

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 (Украероцентр); регіональні структурні підрозділи центру, до складу яких входять районні та допоміжні районні центри обслуговування 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) [67].

Розробка й впровадження значного по об'єму 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» [67; 152, с. 12].

Законодавче оформлення формування системи органів держави щодо управління народно-господарським 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 13.05.1991 р. № 10306-XII серед інших Міністерств Української РСР, визначено й Міністерство транспорту (ст. 1).

– Постанови Кабінету Міністрів України «Про створення Державної адміністрації авіаційного транспорту України» від 25.03.1992 р. № 146 та «Питання Державної адміністрації авіаційного транспорту України» від

11.07.1992 р. № 392 якими з метою забезпечення ефективного управління цивільною авіацією ... передбачалось створення Державної адміністрації авіаційного транспорту України (Укравіація) і що Укравіація є державним органом управління (органом державної виконавчої влади), який здійснює керівництво авіаційним транспортом та реалізує державну політику в галузі. Укравіація підвідомча Кабінету Міністрів України і входить до системи Мінтрансу України [67].

Поступово, протягом років незалежності вітчизняне законодавство щодо регулювання діяльності авіаційного транспорту перебуває на етапі становлення, супроводжувалося прийняттям нових нормативно-правових актів та постійним вдосконаленням «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 [67].

Отже, правонаступником Державної адміністрації авіаційного транспорту, згідно Указу Президента «Про Міністерство транспорту України» від 26.11.1992 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 17.02.1993 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 05.06.1995 р. № 425/95, яким затверджено Положення про цей орган і що Державний департамент авіаційного транспорту України (Укравіатранс) є центральним органом державної виконавчої влади, підвідомчим Кабінету Міністрів України.

Виходячи з визначення Укравіатранса 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: Укравіація на Укравіатранс [67].

Протягом наступних півроку Указами Президента України «Про вдосконалення управління транспортним комплексом України» від 11.09.1995 р. № 826/95 [193] та «Питання Міністерства транспорту України» від 27.12.1995 р. № 1186, як викладено в преамбулі першого «з метою забезпечення ефективного функціонування транспортного 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, зокрема, 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 11.06.1997 р. № 531/97 [194] 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 [67]. 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 08.06.1998 р. № 815 затверджено Положення про Державну авіаційну адміністрацію України [124], в якому Укрaviaція чомусь стала центральним органом виконавчої влади, підпорядкованим Мінтрансу, що реалізує державну політику у сфері цивільної авіації (як і в згадуваному Указі Президента «Про Положення про Державний департамент авіаційного транспорту України» від 05.06.95 р. № 425/95, але центральним органом державної виконавчої влади, підвідомчим Кабінету Міністрів України) [67].

Подальшим кроком влади щодо визначення правового статусу органу управління цивільною авіацією стали Укази Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15.12.1999 р. № 1572/99 [201] та «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» від 15.12.1999 р. № 1573/99 [200], 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 [163]. Відповідно до цієї постанови департамент визначено як урядовий орган державного управління, який діє у складі Мінтрансу та йому підпорядковується. Розгляд цього положення, правового статусу Укравіатранса (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 [67].

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 № 446 [107] визначено проблемні питання цивільної авіації України. Зокрема, основною проблемою була невідповідність законодавчо закріпленого статусу Укравіатрансу реальним завданням із забезпечення ефективного державного управління і регулювання діяльності цивільної авіації відповідно до вимог ІКАО [67].

Політика і концепція ІКАО щодо повноважень національного органу, відповідального за цивільну авіацію, за значною кількістю питань не відповідали цілям і функціям Міністерства транспорту України [67].

У 2004 р. Указом Президента від 15.07.2004 р. № 803/2004 утворено Державну службу України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації (Державіаслужба) [67; 104] 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 [67].

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» [4, с. 59; 221].

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 [198] 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 з п. 12 ст. 92 Конституції України [80], має регулюватись «виключно законами». А Верховній Раді України слід все ж таки внести зміни до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» з визначенням тих галузей, для державного регулювання якими необхідно створення центрального органу виконавчої влади у формі міністерства або прирівняного до нього органу, враховуючи важливість такої галузі як цивільна авіація і такий крок цілком би узгоджувався з конституційними приписом [221].

Для подальшого нашого дослідження зазначимо, що відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні, реформування організаційних структур виконавчої влади є найбільш складною проблемою адміністративної реформи в Україні, потрібен системний підхід, який дозволяє визначати оптимальні для потреб України кількість та структуру органів виконавчої влади [221].

Залежно від характеру структурних зв'язків наука про державне управління розрізняє лінійну, функціональну, штабну, матричну і програмно цільову структури [215, с. 412]. При управлінні безпекою цивільної авіації застосовуються всі перелічені типи, але переважає матрична. Так, головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сферах авіаційного транспорту та у сфері використання повітряного простору України є Мінінфраструктури України. В той же час треба зважати на наявність таких суб'єктів, для яких управління цивільною авіацією є лише однією з функцій: деякі з них не підпорядковані Мінінфраструктури, а лише координують з ним свої дії (МВС, СБУ, МНС тощо), іншим суб'єктам підпорядкована саме Мінінфраструктури (Президент, Кабінет Міністрів). РНБО здійснює координацію дій всіх вищезазначених суб'єктів в сфері національної безпеки. Таким чином, організаційну структуру управління цивільною авіацією можна визначити як спосіб організації та взаємодії елементів складної відкритої

системи цивільної авіації, що включає в себе ряд складних відкритих систем нижчого управлінського щабля. Очолює цю систему Президент України, який, згідно ч. 2 ст. 102 Конституції України [80], як гарант додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина має ряд важливих повноважень в цій сфері. Питання організаційної структури управління цивільною авіацією має не тільки теоретичне значення, оскільки від вибору оптимальної організаційної структури залежить ефективність управління [221].

Система державного управління цивільною авіацією складається з суб'єктів, об'єктів управління та управлінських зв'язків між суб'єктами і об'єктами управління. При цьому треба мати на увазі, що ця система складна, а тому на різних її рівнях один і той же державний орган виступає то в якості суб'єкта, то об'єкта управління. Крім цього, в системі державного управління цивільною авіацією управлінські зв'язки не завжди є вертикальними (субординаційними), хоча вони і переважають. Горизонтальні (координаційні) зв'язки між суб'єктами управління теж мають місце, яскравим прикладом чого є відносини між РНБО і Кабінет Міністрів України, або між Мінінфраструктури та МВС тощо [11]. Для характеристики системи органів державного управління в галузі цивільної авіації велике значення має визначення структури системи, під якою ми розуміємо організацію системи з окремих елементів-підсистем з їх взаємозв'язками. Структура системи має визначатися розподілом функцій і завдань системи в цілому між її елементами.

Якщо розуміти державне управління цивільною авіацією в широкому значенні, як державне регулювання суспільних відносин (здійснення регулятивної функції) в цій сфері, то його суб'єктами виступають всі державні органи та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи. Але таке розуміння, виходить далеко за межі предмету адміністративного права і набагато ширше поняття «адміністративно-правове регулювання», а отже виходить за межі об'єкту нашого дослідження. Об'єкту дослідження

відповідає таке тлумачення державного управління, коли під суб'єктами такого управління розуміються органи виконавчої влади та їх посадові особи, а також особи, яким органами виконавчої влади делеговані управлінські повноваження в галузі цивільної авіації. Українське законодавство не відносить до органів виконавчої влади Президента України, РНБО України, які, тим не менш, фактично виступають суб'єктами державного управління в цій сфері.

Суб'єкти є важливою складовою системи адміністративно-правового регулювання цивільної авіації і теж являють собою складну систему. Серед суб'єктів адміністративно-правового регулювання цивільної авіації можна виділити суб'єкти і об'єкти державного управління в цій сфері, які, для уникнення плутанини, ми будемо називати керуючими і керованими суб'єктами, маючи на увазі, що такий поділ для складної адміністративної системи є відносним: в тих чи інших відносинах один і той же суб'єкт адміністративно-правового регулювання цивільної авіації буде виступати як керуючим, так і керованим.

Функції щодо державного управління в галузі цивільної авіації держава виконує через свої органи (переважно виконавчої влади), їх посадових осіб а також деякі інші організації. Однак, треба визнати, що держава в особі її органів не є єдиним суб'єктом управління цивільною авіацією в Україні. Можна говорити про цілу систему таких суб'єктів управління, які треба розглядати в рамках ширшої системи суб'єктів управління цивільною авіацією в Україні. Неоднорідність цих систем буде обумовлюватись неоднорідністю правовідносин в цій сфері, які, залежно від методу управління, можна класифікувати на вертикальні (субординаційні) і горизонтальні (координаційні).

При цьому треба враховувати, що безпека цивільної авіації складне комплексне явище, що складається з багатьох елементів: авіаційної безпеки, безпеки польотів, екологічної, пожежної, інформаційної безпеки авіації, що, в свою чергу, обумовлює складність системи правовідносин і їх суб'єктів.

Відповідно, і адміністративно-правове регулювання цивільної авіації в Україні включає в себе, принаймні, адміністративно-правове регулювання авіаційної безпеки, безпеки польотів, охорони навколишнього середовища, економічної безпеки та інформаційної безпеки. Це відкрита система, що включає в себе складні підсистеми, і, в той же час, входить до ширших систем безпеки людини, суспільства, держави. Таким чином, можна говорити, принаймні, про різні види правовідносин в сфері адміністративно-правового регулювання цивільної авіації в Україні – в сфері забезпечення авіаційної безпеки, безпеки польотів, екологічної безпеки авіації, економічної та інформаційної. Відповідно, існують різні системи суб'єктів цих правовідносин.

Отже, до системи суб'єктів адміністративно-правового регулювання цивільної авіації в Україні належать Президент України, РНБО України, Кабінет Міністрів України, а також центральні органи виконавчої влади (зокрема Мінінфраструктури, МВС, Міністерство екології та природних ресурсів України, СБУ), місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування (особливо в частині охорони навколишнього середовища), юридичні особи, що не є державними органами: авіакомпанії, аеропорти, аеродроми базування ЦА, аеропортові комітети з авіаційної безпеки, а також фізичні особи: працівники ЦА, відповідальні за безпеку цивільної авіації і наділені виконавчо-розпорядчими повноваженнями (начальники аеропортів, служб авіаційної безпеки, командири повітряних суден під час польоту тощо) та деякі інші.

Більшість вищевказаних державних органів здійснюють державне управління в галузі цивільної авіації в межах виконання своїх основних функцій.

Залежно від виду управлінських відносин, можна запропонувати наступну класифікацію суб'єктів адміністративно-правового регулювання цивільної авіації в Україні:

1. Суб'єкти вертикальних адміністративно-правових відносин – владна вертикаль, між ланками якої існує підпорядкування:

1.1. Суб'єкти управління в галузі цивільної авіації:

1.1.1. Суб'єкти державного управління – держава безпосередньо чи в особі її органів та їх посадових осіб.

1.1.2. Недержавні суб'єкти управління – виконують управлінські функції в галузі цивільної авіації, делеговані державою. Є всі підстави говорити, що ці недержавні суб'єкти управління здійснюють все-таки державне управління через делегування їм державою своїх управлінських повноважень. Адже управлінські функції, які вони здійснюють, здійснюються ними з метою виконання завдань держави по забезпеченню безпеки цивільної авіації. Це, передусім, авіакомпанії, аеродроми, аеропорти, їх служби, авіаційний персонал тощо, а також органи місцевого самоврядування.

1.2. Об'єкти державного управління (підпорядковані суб'єкти): нижчестоящі державні органи, органи місцевого самоврядування, посадові і службові особи, інші юридичні і фізичні особи:

1.2.1. Такі, що мають управлінські функції і виступають суб'єктами управління щодо інших об'єктів:

1.2.1.1. Державні органи в субординаційних (вертикальних) відносинах, їх структурні підрозділи, державні службовці (посадові особи, службові особи), органи місцевого самоврядування;

1.2.1.2. Недержавні юридичні особи (авіакомпанії, аеродроми, аеропорти тощо).

1.2.2. Такі, що не мають управлінських функцій і можуть виступати виключно об'єктами управління: переважно фізичні особи, що користуються послугами ЦА і зобов'язані виконувати законні розпорядження суб'єктів управління (наприклад, командира повітряного судна під час польоту).

2. Суб'єкти горизонтальних адміністративно-правових відносин – державні органи, не підпорядковані між собою, що взаємодіють за принципом координації.

Президент України як глава держави, гарант Конституції України згідно ст. 106 Конституції України забезпечує національну безпеку держави [80], а отже і її складову – безпеку транспорту, зокрема, безпеку цивільної авіації.

Виходячи з аналізу ст. 106 Конституції України [80], Президент України наділений певними повноваженнями адміністративно-правового характеру в галузі цивільної авіації, які можна класифікувати за функціональним критерієм:

- 1) представницькі – п. 3 ст. 106 [80];
- 2) нормотворчі – видає обов'язкові до виконання укази і розпорядження в сфері регулювання цивільної авіації (ч. 3);
- 3) контрольні (як гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина – ч. 2 ст. 102 [80]) – пункти 15, 16, 29, 30 ст. 106 [11; 80];
- 4) кадрові – пункти 10, 14 ст. 106 [80];
- 5) організаційно-розпорядчі – пункти 17, 21 ст. 106 [80].

Хоча за Конституцією України Президент України не входить до системи виконавчої влади, але його функції як гаранта Конституції та законів України, правова природа його нормативних актів вказують на підзаконний характер його виконавчо-розпорядчої діяльності. Слід зазначити, що зміни, внесені до Конституції України згідно із Законом № 742-VII від 21.02.2014 [52], значно звузили повноваження Президента в галузі адміністративно-правового регулювання цивільної авіації, але значна частина повноважень в цій сфері залишилась у нього як у Голови РНБО.

Організаційно РНБО України складається з членів ради і її апарату. До складу РНБО України входять Голова, Секретар та інші члени Ради, які входять до її складу за посадою або за призначенням Голови РНБО України. Головою РНБО України, відповідно до ст. 5 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» є Президент України, який формує її персональний склад (ч. 1 ст. 6) [157]. Крім того, за посадою до складу РНБО України входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України,

Голова СБУ, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України [157]. Закон (ч. 3 ст. 6) передбачає, що членами РНБО України можуть бути керівники інших центральних органів виконавчої влади [157].

РНБО, виходячи з аналізу законодавства, не віднесена до жодної гілки влади, але за своїми функціями фактично здійснює виконавчу влади, хоча і не підпорядкована Кабінету Міністрів України і не керується в своїй діяльності його актами. Функції РНБО, крім дорадчих при Президентові України, полягають в координації дій органів виконавчої влади в сфері національної безпеки і оборони України. Функції РНБО визначені в ст. 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [157]. До компетенції РНБО України ст. 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [157] відносить дорадчі, координаційні і контрольні повноваження, які мають опосередковане відношення до адміністративно-правового регулювання цивільної авіації.

Виходячи з аналізу правового статусу, складу, завдань та функцій РНБО України, можна дійти висновку, що роль РНБО в забезпеченні безпеки цивільної авіації визначається її здатністю здійснювати координацію діяльності більшості державних органів, задіяних у забезпеченні безпеки цивільної авіації.

Кабінет Міністрів України як вищий орган в системі органів виконавчої влади, виходячи зі змісту ст. 116 Конституції України [80], має ряд важливих функцій в галузі цивільної авіації які стосуються: забезпечення здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави та виконання законодавства; видання нормативно-правових та правозастосовчих актів; утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади, організації та координації їх діяльності; призначення та звільнення з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України; забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Конституція окремо виділяє функції уряду по забезпеченню проведення політики у сферах охорони природи та екологічної

безпеки (що стосується і цивільної авіації) та здійсненню заходів щодо забезпечення національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю (що має безпосереднє відношення до авіаційної безпеки) [80].

Міністерство внутрішніх справ України і підпорядковані йому органи внутрішніх справ, в межах виконання своїх основних завдань, виконують ряд функцій в галузі безпеки цивільної авіації. Згідно абзацу 2 п. 1 Положення про Міністерство внутрішніх справ України України, МВС України є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, ведення боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки [67], охорони та оборони особливо важливих державних об'єктів (а отже, і об'єктів ЦА, охорону якої здійснює Національна поліція) [125]. Роль МВС в забезпеченні безпеки цивільної авіації в Україні розкривається в його завданнях та функціях.

Завдання Міністерства внутрішніх справ в сфері безпеки цивільної авіації, виходячи з аналізу п. 3 Положення, не виходять за межі його основних функцій і стосуються забезпечення, головним чином, авіаційної безпеки. Завдання Міністерства внутрішніх справ України конкретно в сфері авіаційної безпеки визначені також в п. 9 Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації [125].

Відповідно до цих завдань та на підставі п. 4 Положення, МВС виконує ряд, переважно управлінських і організаційних, функцій по забезпеченню безпеки цивільної авіації, які стосуються охорони громадського порядку, зокрема на повітряному транспорті. Відповідно до своїх завдань і функцій МВС наділене цілком достатніми, на нашу думку, повноваженнями щодо безпеки цивільної авіації, закріплених в пунктах 5, 8 Положення [125]. Особливо важливе значення для безпеки цивільної авіації від тероризму має «Інтерпол» та його національне бюро в Україні, яке діє на правах головного управління.

Згідно ст. 7 Закону України «Про Національну поліцію» [51], поряд з іншими діють підрозділи транспортної Національної поліції. Територіальні та транспортні органи МВС України, згідно Положення [125] утворюються, реорганізуються та ліквідовуються Міністром внутрішніх справ, який затверджує положення про них (п. п. 12 п. 9), призначає на посади і звільняє з посад за погодженням з Президентом України начальників, перших заступників, заступників начальників Головних управлінь (управлінь) МВС на транспорті та територіальних органів МВС (п. п. 14 п. 9). Таким чином, правовий статус цих органів конкретизується у документах відомчого характеру.

Система органів транспортної Національної поліції на повітряному транспорті трирівнева та включає:

- управління організації роботи органів внутрішніх справ на транспорті МВС України;
- управління (відділи) МВС України на транспорті;
- лінійні відділи (відділення) УМВС на повітряному транспорті та лінійні пункти Національної поліції, що входять до їх складу.

Національна поліція (в сфері безпеки авіації це, переважно, така її складова, як підрозділи транспортної Національної поліції на повітряному транспорті) забезпечує безпеку цивільної авіації в Україні в рамках виконання покладених на неї в законодавстві України завдань. Зокрема, згідно ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [54] транспортна Національна поліція здійснює оперативно-розшукову діяльність.

Функції Національної поліції щодо безпеки цивільної авіації виконуються нею в межах закріплених в ст. 10 Закону України «Про національну поліцію» [51], а також ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [54]:

- забезпечувати безпеку громадян і громадський порядок;
- виявляти, запобігати, припиняти та розкривати злочини, зокрема акти незаконного втручання в діяльність цивільної авіації, вживати з цією метою

оперативно-розшукових та профілактичних заходів, передбачених чинним законодавством [178];

- приймати і реєструвати заяви й повідомлення про злочини та адміністративні правопорушення, своєчасно приймати по них рішення;

- здійснювати досудову підготовку матеріалів за протокольною формою, провадити дізнання у межах, визначених кримінально-процесуальним законодавством [178];

- припиняти адміністративні правопорушення і здійснювати провадження у справах про них;

- виявляти причини й умови, що сприяють вчиненню правопорушень, вживати в межах своєї компетенції заходів до їх усунення;

- розшукувати осіб, які переховуються від органів дізнання, слідства і суду, ухиляються від виконання кримінального покарання [178];

- проводити криміналістичні дослідження за матеріалами оперативно-розшукової діяльності;

- давати відповідно до законодавства дозвіл на носіння і перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин та матеріалів, інших предметів і речовин, щодо зберігання і використання яких встановлено спеціальні правила;

- контролювати додержання громадянами та службовими особами встановлених законодавством правил паспортної системи, в'їзду, виїзду, перебування в Україні і транзитного проїзду через її територію іноземних громадян та осіб без громадянства [178] (ця функція Національної поліції має особливо велике значення для захисту цивільної авіації від дій недисциплінованих пасажирів, актів незаконного втручання в її діяльність, зокрема для попередження терористичних актів на об'єктах цивільної авіації; в умовах загострення терористичної загрози Національна поліція зобов'язана вжити заходів для недопущення в'їзду в Україну членів терористичних організації та інших осіб, щодо яких є достовірна інформація щодо причетності їх до терористичної діяльності в Україні чи зарубіжних країнах

чи готування ними терористичного акту, нагляду за такими особами, що вже перебувають на території України);

- повідомляти відповідним державним органам і громадським об'єднанням про аварії, катастрофи, стихійне лихо та інші надзвичайні події, вживати невідкладних заходів для ліквідації їх наслідків [178], рятування людей і подання їм допомоги;

- охороняти на договірних засадах об'єкти цивільної авіації;

- подавати у межах наданих прав допомогу представникам державних органів і громадських об'єднань у здійсненні їх законної діяльності, якщо їм чиниться протидія або загрожує небезпека з боку правопорушників [178];

- подавати у межах наявних можливостей невідкладну, зокрема медичну, допомогу особам, які потерпіли від правопорушень і нещасних випадків, перебувають у безпорадному або небезпечному для життя і здоров'я стані [178] тощо.

У межах виконання функцій щодо боротьби з організованою злочинністю безпеку цивільної авіації також забезпечують спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю органів внутрішніх справ України, визначені в ст. 9 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [55]. Їх повноваження закріплені в ст. 12 цього закону [55].

Необхідною умовою ефективності діяльності органів внутрішніх справ на повітряному транспорті є її взаємодія з територіальними підрозділами Національної поліції, СБУ, Мінінфраструктури та Державіаслужби, підрозділами воєнізованої охорони авіаційних об'єктів, авіапідприємствами тощо.

Сьогодні нестабільність у правовому статусі органів внутрішніх справ на транспорті (і на авіаційному зокрема) може негативно відобразитися на його діяльності. Погоджуючись з пропозицією М.Л. Шелухіна щодо прийняття окремого компетенційного акту у вигляді Положення про транспортну Національну поліцію, затвердженого на рівні Постанови

Кабінету Міністрів України, яке б систематизувало всі норми, що визначають її правовий статус, оскільки єдиний установчий документ органів внутрішніх справ на транспорті дозволить більш точно визначити їх роль, завдання і функції, сприятиме посиленню чітких субординаційних зв'язків між різними рівнями управління. Однак вважаємо не менш важливим закріпити основи правового статусу транспортної Національної поліції в Законі України «Про Національну поліцію» як гарантію її стабільного функціонування.

Однак проблема системи, правового статусу та діяльності транспортної Національної поліції виходить за межі предмету нашої дисертації і вимагає окремого дослідження.

СБУ як державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України, наряду з іншими функціями, забезпечує також і безпеку цивільної авіації від тероризму, оскільки, згідно зі ст. 2 Закону України «Про Службу Безпеки України», до завдань СБУ також входить захист законних інтересів держави та прав громадян від посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, попередження, виявлення, припинення та розкриття тероризму та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України [161]. Для виконання цих завдань СБУ, відповідно до ст. 8 Закону України «Про Службу Безпеки України» [161] взаємодіє з іншими державними органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, зокрема, в сфері безпеки цивільної авіації. Закон не забороняє залучати для цього на добровільних засадах й інших осіб, а також об'єднання громадян. Так, в Україні діє громадська організація «Міжнародна антитерористична єдність»

Система СБУ визначена в ст. 9 Закону України «Про Службу Безпеки України» [161]. Крім цього, для організації і проведення антитерористичних операцій та координації діяльності суб'єктів, які ведуть боротьбу з тероризмом чи залучаються до антитерористичних операцій, при СБУ функціонує Антитерористичний центр [178].

На Центральне управління СБУ покладена координація та контроль за діяльністю інших органів СБУ. Його склад визначений в ч. 1 ст. 10 Закону України «Про Службу Безпеки України» [161]. Центральне управління СБУ, відповідно до ч. 3 ст. 10 зазначеного закону має право видавати положення, накази, розпорядження, інструкції, давати вказівки, однак закон визначає, що вони обов'язкові для виконання тільки у системі СБУ [161]. СБУ може лише вносити пропозиції Президенту України про видання актів з питань збереження державної таємниці, обов'язкових для виконання органами державного управління, підприємствами, установами, організаціями і громадянами [178]. Це досить дивно, враховуючи, що СБУ є центральним органом виконавчої влади.

Для виконання своїх функцій, СБУ наділена широкими повноваженнями, які в Законі України «Про Службу Безпеки України» розділені на права і обов'язки. Обов'язки є фактично функціями СБУ і передбачені в ст. 24 Закону України «Про Службу Безпеки України» [161]. Виходячи з її змісту, можна зробити висновок, що СБУ здійснює інформаційно-аналітичну діяльність щодо безпеки цивільної авіації. Крім того, СБУ зобов'язана виявляти, припиняти та розкривати злочини, зокрема акти незаконного втручання в діяльність авіації, розслідування яких віднесено законодавством до компетенції підрозділів СБУ по боротьбі з тероризмом згідно зі ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [161] – тобто терористичних актів на об'єктах ЦА; проводити дізнання і слідство у цих справах; розшукувати осіб, які переховуються у зв'язку із вчиненням зазначених злочинів (п. 3 ст. 24 Закону України «Про Службу Безпеки України») [161; 178]. До таких злочинів належить, зокрема, тероризм, який становить найбільшу загрозу для безпеки цивільної авіації. Відповідно до ч. 3 ст. 25, органи і підрозділи СБУ, які здійснюють боротьбу з тероризмом, мають повноваження органу дізнання [161].

Також на СБУ, згідно з п. 8 ст. 24 цього закону [161], покладена профілактика «правопорушень у сфері державної безпеки», що є не досить

визначеним. Очевидно маються на увазі деякі злочини, оскільки всі правопорушення, що загрожують безпеці держави, є кримінально караними. Але невизначеним залишається, чи в законі маються на увазі лише злочини проти основ національної безпеки (розділ 1 ККУ [84]), які лише за певних умов можуть загрожувати безпеці авіації (наприклад, диверсія або посягання на життя громадського чи державного діяча на об'єктах цивільної авіації) чи, що вірогідніше, також і злочини проти громадської безпеки (розділ 9 ККУ [84]), серед яких для цивільної авіації особливо небезпечними є терористичний акт (ст. 258 [84]) та інші злочини (статті 261, 269 [84]). Під злочинами проти державної безпеки можуть розумітись і деякі злочини, передбачені розділом 14 ККУ [84]. Тому було б доцільно чітко визначити в законі цю функцію СБУ, виписавши конкретно, профілактику яких саме злочинів СБУ зобов'язана здійснювати. Крім цього, СБУ зобов'язана подавати наявними силами і засобами, в тому числі і технічними, допомогу правоохоронним органам у боротьбі із злочинністю, в тому числі і на повітряному транспорті.

Завдання СБУ, як і МВС, стосуються, в основному, забезпечення авіаційної безпеки. Завдання СБУ в сфері авіаційної безпеки визначені також у п. 15 Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації [135]. Для виконання покладених на неї обов'язків по адміністративно-правовому регулюванню цивільної авіації, СБУ має і деякі визначені законом (ст. 25 Закону України «Про Службу Безпеки України» [161]) виконавчо-розпорядчі повноваження.

Необхідним є розробка і затвердження нової Програми боротьби з правопорушеннями на транспорті замість існуючої, що була розрахована на 2014–2021 роки, яка має визначати завдання та напрями діяльності правоохоронних органів щодо регулювання цивільної авіації.

Завдання Міноборони в сфері авіаційної безпеки визначені в п. 10, МОЗ – п. 11, МНС – п. 12, Адміністрації Державної прикордонної служби України – п. 13, Державної митної служби – п. 14, Міжвідомчої комісії з питань

урегулювання кризових ситуацій у разі вчинення актів незаконного втручання в діяльності цивільної авіації – п. 16 Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації» [135].

Місцеві державні адміністрації в галузі цивільної авіації на відповідній території забезпечують (ст. 119 Конституції України): виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм охорони довкілля; взаємодію з органами місцевого самоврядування; реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [21; 80]. Для виконання цих функцій місцеві державні адміністрації можуть видавати локальні нормативно-правові акти.

Верховна Рада України не може бути віднесена до суб'єктів державного управління (в його вузькому або спеціальному адміністративно-правовому розумінні) в галузі цивільної авіації. Вона приймає нормативні акти (закони і постанови), надає згоду на обов'язковість міжнародних договорів України, здійснюючи правове забезпечення цивільної авіації в Україні, але не має управлінських функцій, не здійснює безпосереднього управління як адміністративно-розпорядчої діяльності. Однак, за Конституцією України, Верховна Рада України наділена контрольними повноваженнями щодо органів виконавчої влади, згідно ч. 4 ст. 89 Конституції України може створювати тимчасові слідчі комісії з метою розслідування подій на повітряному транспорті [80]. Крім того, окремі структурні підрозділи Верховної Ради України виконують функції контролю за органами виконавчої влади, на які покладене регулювання цивільної авіації в Україні: відповідно до ст. 98 Конституції України [80], Рахункова палата Верховної Ради України має право контролювати використання коштів Державного бюджету України також і органами, на які покладено адміністративно-правове регулювання авіації в Україні; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, відповідно до ст. 101 Конституції України [80]

здійснює парламентський контроль за додержанням прав і свобод людини і громадянина в галузі цивільної авіації. Однак, треба визнати, що зазначені контрольні і наглядові функції не є для Верховної Ради України основними, а тому вони не можуть бути предметом дослідження даної роботи інакше, як в контексті питання дотримання принципів законності, верховенства права, пріоритетності прав людини при адміністративно-правовому регулюванні цивільної авіації в Україні.

Що стосується органів прокуратури України, то вони та їх посадові особи не здійснюють державне управління безпекою цивільної авіації, але, в частині здійснення ними наглядових функцій, мають до нього опосередковане відношення. Повноваження прокуратури щодо нагляду закріплені в пунктах 3, 4, 5 ст. 121 Конституції України [80]. Так, з п. 4 [80] випливає, що прокуратура здійснює нагляд за органами, уповноваженими застосовувати адміністративно-примусові заходи при адміністративно-правовому регулюванні цивільної авіації, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян – тобто, адміністративне затримання або затримання за підозрою у вчиненні злочину (інші подібні заходи не входять до компетенції таких органів). Пункт 5 [80] передбачає важливі повноваження щодо додержання принципів законності та верховенства права, пріоритетності прав і свобод громадян в процесі адміністративно-правовому регулюванні цивільної авіації.

Окремо треба сказати про органи, які існують лише «на папері». Пункт 16 Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації» [135] передбачає, що дії з авіаційної безпеки координує Міжвідомча комісія з питань урегулювання кризових ситуацій у разі вчинення актів незаконного втручання в діяльність цивільної авіації. Однак досі такої комісії так і не створено, і положення про неї, як цього вимагає п. 17 [135], Кабінет Міністрів України так і не затвердив. Це частково виправдовується тим, що за час існування цієї норми жодного акту незаконного втручання в діяльність цивільної авіації в Україні зареєстровано не було. Тим більше, що з самої

назви такої комісії логічно випливає, що вона є тимчасовим, а не постійним органом, і створюється «у разі вчинення актів незаконного втручання». Однак, незрозумілою тоді є норма п. 16, яка покладає на таку комісію функцію координації дії з авіаційної безпеки як складової адміністративно-правового регулювання цивільної авіації має бути постійною, а не тимчасовою. На наш погляд, у цьому криється протиріччя і слід чітко визначити в законі статус такої комісії: діє вона постійно чи створюється тимчасово. Якщо комісія є тимчасовою, це доцільно відобразити в її назві: «Тимчасова міжвідомча комісія...».

Характеристика суб'єктів адміністративно-правового регулювання цивільної авіації, була б неповною без зазначення суб'єктів, через які органи державної влади здійснюють таке управління. Виходячи зі змісту Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації [135], до таких специфічних суб'єктів в сфері забезпечення авіаційної безпеки належать:

1. Служба авіаційної безпеки авіаційного суб'єкта – згідно п. 18, на неї покладається забезпечення авіаційної безпеки в авіаційному суб'єкті [135]. У п. 2 Положення про службу авіаційної безпеки авіаційного суб'єкта вона визначається як юридична особа або спеціальний підрозділ авіаційного суб'єкта, який виконує функції його захисту від актів незаконного втручання, інших протиправних дій щодо його безпечної, нормальної діяльності [148];

2. Керівник аеропорту – згідно п. 19 [135] на нього покладається відповідальність за виконання Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації в аеропорту, він безпосередньо звітує перед спеціально уповноваженим органом з питань авіаційної безпеки цивільної авіації про розроблення і здійснення заходів авіаційної безпеки; в п. 21 визначено обов'язки керівника аеропорту в сфері авіаційної безпеки [135];

3. Експлуатанти, які виконують польоти до/із України, а також внутрішні рейси в межах держави – згідно п. 22, розробляють та виконують програму авіаційної безпеки [135];

4. Заступник керівника авіаційного суб'єкта з авіаційної безпеки – згідно п. 23 вводиться до штатної структури авіаційного суб'єкта [135];

5. Орендарі аеропорту, що провадять діяльність у контрольованій зоні аеропорту – згідно п. 25–27 відповідають за виконання умов доступу через приміщення, що їм належать, до контрольованої зони аеропорту [135];

6. Аеропортовий комітет з авіаційної безпеки – згідно п. 28 створюється в кожному аеропорту, відповідно до п. 29, з метою розроблення, координації та здійснення заходів щодо безпеки в аеропорту. Повноваження аеропортового комітету з авіаційної безпеки визначені в п. 31, а склад – в пунктах 32, 33 [135].

У сфері безпеки польотів, зокрема, такої її складової, як безпека аеронавігації, Державне підприємство обслуговування повітряного руху України (Украерорух) уповноважене державою виконувати функції України щодо управління та обслуговування повітряного руху в повітряному просторі України та в повітряному просторі над відкритим морем, де відповідальність за обслуговування повітряного руху покладено на Україну ІКАО. Правовий статус Украероруху визначається в ряді нормативно-правових актів, серед яких основними є: «Положення про використання повітряного простору України» [129], «Правила польотів повітряних суден та обслуговування повітряного руху в класифікованому повітряному просторі України» [106], а також відомчі: «Статут Державного підприємства обслуговування повітряного руху України», затверджений наказом Мінтрансу України від 30.08.2002 р. № 602; наказ Державіаслужби «Про органи обслуговування повітряного руху» від 26.08.2004 р. № 10; «Положення про організацію роботи об'єктів обслуговування повітряного руху Украероруху», затверджене наказом Украероруху від 12.03.2008 р. № 64 тощо. Виходячи з аналізу змісту цих документів, основними завданнями та функціями Украероруху в сфері безпеки аеронавігації є:

– організація повітряного руху: обслуговування повітряного руху, організація і менеджмент повітряного простору й організація потоків

повітряного руху в повітряному просторі обслуговування повітряного руху України;

- організація радіотехнічного й електротехнічного забезпечення обслуговування повітряного руху та виконання польотів;
- забезпечення діяльності та розвитку підрозділів Об'єднаної цивільно-військової системи організації повітряного руху;
- організація аварійного сповіщення й участь у проведенні пошуково-рятувальних робіт;
- надання аеронавігаційної інформації користувачам повітряного простору;
- модернізація і розвиток аеронавігаційної системи України [122].

Крім цього, специфічними суб'єктами адміністративно-правового регулювання цивільної авіації виступають особи авіаційного персоналу, наділені правами і обов'язками в цій сфері. Особливе місце серед таких суб'єктів займає командир повітряного судна, який особисто відповідає за безпеку на борту повітряного судна під час польоту і наділений відповідними повноваженнями щодо її забезпечення.

У ст. 59 ПКУ визначено, що командиром повітряного судна визначається пілот, який має відповідну кваліфікацію та досвід. Командира повітряного судна з числа членів екіпажу призначає експлуатант для виконання керівних функцій на повітряному судні. А власник, орендар або лізингоодержувач повітряного судна авіації загального призначення призначає пілота, на якого покладає виконання функцій командира повітряного судна та відповідальність за безпечне виконання польоту [122].

2.3 Форми та методи адміністративно-правового регулювання цивільної авіації

Розглядаючи форми та методи адміністративно-правового регулювання цивільної авіації, слід пам'ятати, що вони діалектично пов'язані як форма і зміст одного і того ж явища, а тому не можуть існувати окремо [133].

Переходячи до аналізу специфіки форм адміністративно-правового регулювання цивільної авіації в Україні, слід зазначити, що під цим поняттям ми розуміємо правові форми державного управління в сфері регулювання цивільної авіації. Таке ототожнення є, як ми вважаємо, цілком логічним і доцільним з ряду міркувань. По-перше: термін «форми адміністративно-правового регулювання цивільної авіації» точніше відповідає формулюванню об'єкту і предмету даного дослідження. По-друге: в законодавстві та юридичній доктрині не склалося єдиної термінології для позначення цього явища. Так, Конституція України оперує поняттями «виконавча влада» (ст. 113–120 [80]) і «здійснення виконавчої влади» (ч. 1 ст. 118 [80]). І хоча українські адміністративісти (С.Т. Гончарук [34], С.В. Ківалов [8, с. 170–174] та інші) віддають перевагу терміну «форми державного управління», але поряд з ним вживають як синонім і термін: «форми управлінської діяльності» [8, с. 170–171]. Інші науковці, наголошуючи на адміністративно-правовій природі форм державного управління, вважають доцільним говорити про «адміністративно-правові форми» як вид форм управління, серед яких виділяють «форми реалізації виконавчої влади» та «форми внутрішньоорганізаційної (апаратної роботи)» [7; 133], відмежовуючи їх від адміністративно-правових форм управління як системи органів виконавчої влади [7, с. 104]. Російські адміністративісти використовують широке, але досить невизначене поняття «форми діяльності державної адміністрації» [15, с. 268, 350], яке загалом відповідає нашому поняттю форми державного управління, поряд з яким вживають вузький термін «форми здійснення виконавчої влади» [17, с. 4], а також ще вужче

поняття «адміністративно-правові форми діяльності органів виконавчої влади» [31, с. 229; 133].

Суттєвим для розуміння сутності форм державного управління безпекою цивільної авіації є питання їх класифікації. Традиційно виділяють правові і неправові форми у державному управлінні. Такий поділ є актуальним і для нашого дослідження, оскільки наголошує на юридичній процедурі та юридичних наслідках здійснення тої чи іншої форми. До неправових форм державного управління безпекою цивільної авіації можна віднести проведення організаційних заходів, здійснення матеріально-технічних операцій, а також здійснення інших заходів, передбачених законодавством про національну безпеку і віднесених до компетенції СБУ, МВС, Міноборони тощо. Безумовно, в Україні як правовій державі, неправовий характер таких форм не має означати, що вони існують поза рамками закону чи можуть йому суперечити. Однак, неправові форми державного управління безпекою цивільної авіації не є предметом даного дослідження [63].

До основних форм адміністративно-правового регулювання цивільної авіації треба віднести: видання нормативно-правових управлінських актів; укладення адміністративно-правових договорів (зокрема щодо охорони об'єктів цивільної авіації); здійснення юридично значущих дій (таких, як державна реєстрація, сертифікація, ліцензування, надання дозволу на зліт чи посадку, надання повітряного коридору); видання інших офіційних документів (наприклад, дозволів на проведення спортивних та навчальних польотів) в сфері цивільної авіації. Ці форми ми віднесли до правових, оскільки процес їх здійснення чітко регламентований чинним законодавством, вони тягнуть за собою юридичні наслідки і самі по собі є юридичними фактами, тобто призводять до виникнення, зміни чи припинення правовідносин в сфері адміністративно-правового регулювання цивільної авіації [63].

Зазначимо, що в Концепції адміністративної реформи в Україні реєстрація, ліцензування, сертифікація розглядаються під іншим кутом зору –

як управлінські послуги. Однак, на нашу думку, цілям і предмету нашої дисертації більше відповідає дослідження реєстрації, ліцензування та сертифікації в іншому аспекті – як форм адміністративно-правового регулювання цивільної авіації.

Окремою формою державного управління в сфері регулювання цивільної авіації є **державний контроль**, який справедливо розглядають і як одну з найважливіших функцій державного управління [213, с. 323.]. У науковій літературі зустрічаються різні підходи до визначення контролю. У широкому розумінні контроль визначають як «державні або громадські заходи з нагляду, перевірки, обліку діяльності, поведінки фізичних і юридичних осіб» [126, с. 215]. Перевагою такого визначення є те, що воно дає уявлення про різні форми контролю: нагляд, перевірка, облік. О. Ф. Андрійко тлумачить поняття контролю вужче: як «перевірку виконання законів, рішень тощо» [213, с. 323], а державний контроль – як діяльність державних органів щодо запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам і правилам [133; 214, с. 138]. Недоліком такого розуміння державного контролю, на нашу думку, є те, що він обмежується лише правоохоронною функцією – запобігання, виявлення та припинення правопорушень. На наш погляд, контроль не завжди пов'язаний з правопорушеннями. Зокрема, в сфері державного управління безпекою цивільної авіації контроль дійсно найчастіше проводиться з метою «запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам і правилам», але метою державного контролю має бути також виявлення та усунення недоліків в самому правовому забезпеченні та організації діяльності державних органів. Без цього неможливий подальший розвиток системи державного управління. Адже контроль тільки на рівні дотримання чинних норм передбачає лише консервацію наявного стану, а не прогрес. Окрім такого контролю, необхідний також контроль вищого рівня: щодо ефективності діючих норм, державних органів та посадових осіб тощо.

Окрім охоронної функції, державному контролю має бути притаманна і функція виявлення існуючих недоліків державного управління [133].

Державний нагляд О. Ф. Андрійко розглядає як вид державного контролю, який характеризується постійністю, систематичністю, відсутністю підпорядкування між суб'єктом та об'єктом нагляду, надвідомчими повноваженнями наглядових органів та наявністю серед них повноважень щодо запобігання, припинення правопорушень та притягнення винних до відповідальності [213, с. 140]. Однак Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [56], виходячи з аналізу його змісту, взагалі не розрізняє поняття «державний контроль» і «державний нагляд». Так, ст. 1 містить визначення, з якого можна зробити такі висновки: поняття «державний нагляд» і «державний контроль» – тотожні, оскільки однаково визначені як діяльність уповноважених законом органів державного нагляду (контролю) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийняттого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища [56; 133]. У ст. 3 [56] визначені основні принципи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Вказаний закон в ч. 4 ст. 4 встановлює вичерпний перелік правовідносин, що регулюються виключно законами, а також містить принципове положення, з якого випливає, що орган державного нагляду (контролю) за забезпеченням безпеки авіації не може здійснювати державний нагляд (контроль) у цій сфері, якщо закон прямо не уповноважує на це такий орган та не визначає його повноваження під час здійснення державного нагляду чи контролю [56]. ПКУ в ст. містить норму, яка покладає здійснення державного нагляду за забезпеченням безпеки авіації на спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади, яким на сьогодні є Мінтрансзв'язку. Однак Положення про Мінтрансзв'язку [128] не містить

жодної вказівки на те, що до його компетенції належить здійснення державного нагляду за забезпеченням безпеки авіації, навпаки, у підпункті 6 п. 4, де визначаються види транспорту, щодо яких Мінтрансзв'язку «здійснює державний нагляд за додержанням вимог нормативно-правових актів щодо забезпечення безпеки», немає якраз повітряного транспорту. Положення про Державіаадміністрацію в абзаці 1 пункту 3 визначає здійснення державного контролю та нагляду за безпекою цивільної авіації одним з основних завдань Державіаадміністрації [164]. Водночас, нагляд за безпекою польотів, виходячи зі змісту частини 2 ст. 3-1 [128], здійснюється і іншими органами виконавчої влади, які в цій статті не названі (очевидно, мається на увазі Міноборони, яке входить до об'єднаної цивільно-військової системи управління повітряним рухом).

З вищезазначеного можна зробити такі висновки: здійснення державного контролю та нагляду за безпекою цивільної авіації Державіаадміністрацією не відповідає ПКУ [122] та ч. 4 ст. 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [56], більше того – жодний орган виконавчої влади не має законних підстав для здійснення цієї функції, адже, хоча ПКУ [122] і уповноважує на це де-юре Мінтрансзв'язку, однак, всупереч вимогам ч. 4 ст. 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [56], не визначає його повноваження під час здійснення державного нагляду чи контролю. Зважаючи на це, необхідно терміново прийняти закон «Про державний контроль та нагляд за безпекою цивільної авіації», в якому передбачити відповідні повноваження Державіаадміністрації, внести відповідні зміни до ПКУ [122] та включити в майбутньому відповідні норми до нового ПКУ. З 26.12.2007 р., дня, коли набрав чинності Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [56], жодний орган виконавчої влади не має законних підстав для здійснення функції державного контролю та нагляду за безпекою цивільної авіації. Як наслідок, Україна порушує свої

міжнародні зобов'язання, втрачає можливість вступу до JAA та EASA, та взагалі залишається без системи регулювання авіації, оскільки втрачається одна з основних функцій цієї системи, без якої здійснення інших функцій буде або неможливе, або неефективне. Усе це може тягти за собою застосування міжнародних санкцій до України у вигляді: заборони для українських авіаперевізників виконувати польоти за межі України; втрати ринків збуту для виробників авіаційної техніки; виключення України з ІКАО та Євроконтролю, що призведе до міжнародної ізоляції України як авіаційної держави та занепаду авіаційної галузі. Уже на сьогоднішній день Уряд України відмітив зниження ефективності здійснення нагляду з боку держави за діяльністю суб'єктів авіаційної діяльності, як наслідок істотних змін, що відбулися у системі державного регулювання діяльності цивільної авіації, а також у структурі управління, як галузі цивільної авіації в цілому, так і окремих суб'єктів авіаційної діяльності.

Розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднами України та іноземними цивільними повітряними суднами, фактів порушення порядку використання повітряного простору України, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 21 березня 2012 р. № 228, покладається на спеціалізовану експертну установу з розслідування авіаційних подій – Національне бюро з розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднами [99; 122; 130].

Основна мета цієї експертної установи полягає у:

1) здійсненні технічного розслідування авіаційних подій, серйозних інцидентів, інцидентів, надзвичайних подій, пошкоджень цивільних повітряних суден і літальних апаратів на землі, порушень порядку використання повітряного простору, зокрема під час обслуговування та організації повітряного руху (*далі – авіаційні події*), що сталися на території України з цивільними повітряними суднами;

2) участі у проведенні технічного розслідування на території іноземних держав, в яких сталися авіаційні події з цивільними повітряними суднами України;

3) підготовки висновків та рекомендацій на основі збирання, аналізу, дослідження та узагальнення даних, що стосуються безпеки польотів, з метою запобігання авіаційним подіям, що сталися на території України [130].

Натомість предметом діяльності Національного бюро є:

1) забезпечення проведення об'єктивного розслідування авіаційних подій, що сталися на території України з цивільними повітряними суднами, та авіаційних подій, що сталися на території іноземних держав з цивільними повітряними суднами України;

2) здійснення зчитування, відтворення та проведення аналізу записів бортових реєстраторів та наземних засобів об'єктивного контролю, у разі потреби – визначення технічного центру, у тому числі за кордоном;

3) забезпечення збирання інформації про виявлені експлуатаційно-льотні фактори та ризики, відхилення, аналіз, дослідження та узагальнення даних, що стосуються безпеки польотів;

4) участь у роботі міжнародних авіаційних організацій, сприяння розвитку міжнародних науково-технічних та інформаційних зв'язків у сфері технічного розслідування та запобігання авіаційним подіям;

5) вивчення та поширення передового досвіду і методів проведення незалежного розслідування, управління безпекою польотів серед персоналу авіакомпаній, працівників підприємств, установ, організацій, органів обслуговування повітряного руху, які беруть участь у проведенні розслідувань;

6) підготовка звітів та рекомендацій за результатами розслідування авіаційних подій;

7) надання уповноваженому органу з питань цивільної авіації, іншим заінтересованим органам виконавчої влади та авіаційним підприємствам,

установам, організаціям звітів і рекомендацій за результатами розслідування авіаційних подій та рекомендацій щодо їх запобігання;

8) взаємодія з відповідними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та населенням під час організації та проведення розслідування авіаційних подій, охорони місця події та збереження речових доказів;

9) взаємодія з МЗС, консульськими установами України, компетентними міжнародними організаціями та авіаційним органом влади іноземної держави, на території якої сталася авіаційна подія з цивільним повітряним судном України або якщо це повітряне судно (обладнання) було виготовлено в Україні;

10) взаємодія з відповідними організаціями держави національної реєстрації цивільного повітряного судна або його експлуатанта, якщо авіаційна подія сталася на території України;

11) облік авіаційних подій [109; 130].

Нацбюро з розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднами має свою структуру (рис. 1) та згідно з Постановою КМУ, гранична кількість його працівників становить 40 одиниць, які не є державними службовцями.

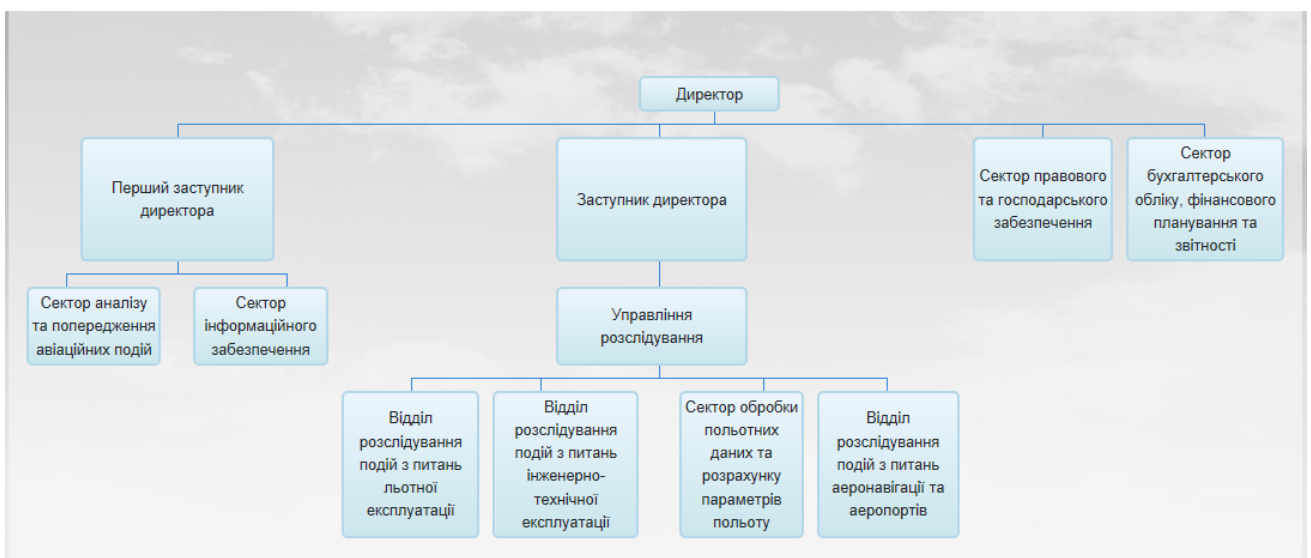


Рис. 1 Структура Нацбюро

Розслідування авіаційних подій та інцидентів в міжнародному праві та законодавстві України традиційно розглядають як відносно самостійний (по відношенню до регулювання цивільної авіації) процес, а правові норми, що його регламентують – як окремий правовий інститут. Однак, на нашу думку, за своєю природою розслідування авіаційних подій та інцидентів в Україні тяжіє до державного контролю, а за міжнародними стандартами – до державного нагляду за безпекою цивільної авіації.

Таким чином, розслідування авіаційних подій та інцидентів, а також надзвичайних подій, є невід’ємною складовою механізму регулювання цивільної авіації, адже його метою Додаток 13 до Чикагської конвенції називає встановлення причин авіаційної події з метою попередження таких випадків в майбутньому, складення кінцевого звіту та вироблення відповідних рекомендацій [122; 135], що дає підстави розглядати таке розслідування як особливий вид державного контролю. Його специфіка полягає в тому, що єдиною метою розслідування авіаційної події чи інциденту є запобігання ним у майбутньому і метою розслідування не може бути встановлення чиєїсь вини або відповідальності (пункт 5.1 Правил розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднами в Україні [122; 149]). Тобто кінцева мета розслідування полягає в удосконаленні механізму безпеки цивільної авіації. Міжнародні стандарти розслідування авіаційних подій та інцидентів містяться в низці документів ІКАО.

Відповідно до мети таке розслідування має ряд особливостей, які вигідно відрізняють його від кримінальних, адміністративних та службових розслідувань. Це оперативність (згідно з п. 6.1.1 Правил [149], розслідування повинно проводитись у строки, не більше, ніж 30 діб для розслідування аварії, 60 діб – катастроф, 90 діб – для авіаційних подій з іноземними повітряними суднами), яка досягається завдяки мінімальній формалізованості та порівняно спрощеній процедурі, що дуже важливо, враховуючи, що конструктивний результат – вироблення рекомендацій для запобігання таким

авіаційним подіям – має бути досягнутий якомога скоріше. Оскільки в результаті розслідування, яке не має на меті притягнення до відповідальності, не можуть бути порушені права зацікавлених осіб, воно не вимагає цілого ряду гарантій у вигляді формалізованих процедур, які уповільнюють розслідування правопорушень [87].

Вищевказаний принцип розслідування авіаційних подій в Україні в цілому дотримується. Але порушується інший важливий принцип Додатку 13 [169] – незалежність органу, який провадить розслідування. В Україні вона існує лише на папері, закріплена в п. 5.3. Правил [122; 149].

Водночас міжнародні і європейські стандарти вимагають створення незалежного органу з розслідування авіаційних подій. Це пов'язано з такою вимогою, як об'єктивність і неупередженість результатів розслідування. Але Державна авіаційна адміністрація, як орган, на який покладено регулювання польотів, не може розглядатись як незацікавлений і неупереджений суб'єкт при розслідуванні авіаційних подій, які гіпотетично можуть бути спричинені недоліками в роботі самої Державної авіаційної служби. Необхідним є створення дійсно незалежного державного органу з розслідування авіаційних подій, тим більше, що ця функція Державної авіаційної служби, згідно п. 3 Положення, є лише тимчасовою [124; 164]. Згідно з вимогами ІКАО та ЄС розслідування авіаційних подій повинне проводитися органом, який підзвітний і підконтрольний безпосередньо Кабінетові Міністрів України. Те саме можна віднести і до розслідування надзвичайних подій та пошкоджень цивільних повітряних суден на землі в Україні, яке регламентується спеціальними правилами [124; 149].

Отже, адміністративно-правове регулювання цивільної авіації в Україні виявляється у конкретних, визначених законодавством правових формах, які можна класифікувати залежно від змісту управлінської діяльності на:

- видання компетентними органами державної влади, та іншими суб'єктами, яким таке право делеговане у встановленому законом порядку, нормативних актів;

– видання компетентними органами державної влади, та іншими суб'єктами, яким таке право делеговане державою, індивідуальних правозастосовчих (виконавчо-розпорядчих) актів та вчинення, у визначеному законодавством порядку, інших дій, що мають юридичне значення [133].

Зокрема, до таких належать:

1) Ліцензування – згідно зі ст. 8 Закону України «Про транспорт» ліцензування запроваджується, зокрема, з метою регулювання і надійності роботи транспорту [57], в даному випадку повітряного. Ліцензуванню підлягають суб'єкти господарської діяльності в галузі авіації. Виходячи з визначення, що міститься в ст. 1 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», ліцензування включає такі заходи як видача, переоформлення та анулювання ліцензій, видача дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за дотриманням ліцензіатами ліцензійних умов, видача розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування.

2) Сертифікація – згідно зі ст. 10 Закону України «Про транспорт» транспортні засоби повинні відповідати вимогам безпеки, охорони праці та екології, державним стандартам, мати відповідний сертифікат. Згідно з Концепцією розвитку цивільної авіації України [160], нормування та сертифікація є основним способом державного регулювання безпеки польотів та авіаційної безпеки цивільної авіації [133]. Закон України «Про підтвердження відповідності» в ст. 1 визначає сертифікацію як процедуру, за допомогою якої визнаний в установленому порядку орган документально засвідчує відповідність продукції, систем якості, систем управління якістю, систем управління довкіллям, персоналу встановленим законодавством вимогам [133]. Відповідно до чинного ПК України [122], сертифікації підлягають:

- розробник, виробник і експлуатант цивільної авіаційної техніки (ст. 5 ПКУ). Порядок сертифікації експлуатантів в Україні детально регламентується в Правилах сертифікації експлуатантів [108];
- тип цивільного повітряного судна (ст. 16 ПКУ);
- кожний виготовлений в Україні екземпляр цивільного повітряного судна (ст. 17 ПКУ);
- кожне цивільне повітряне судно, що імпортується в Україну (ст. 18 ПКУ), адже придбання або експлуатація авіакомпаніями дешевої авіаційної техніки іноземного виробництва, яка вичерпала значний запас ресурсів або морально, технічно і фізично застаріла, має низький рівень надійності, призводить до зниження рівня безпеки польотів [133];
- планери, дельтаплани, надлегкі літальні апарати, інші повітряні судна спортивного призначення, повітряні судна аматорської конструкції, аеростатичні апарати та допоміжні пристрої (ст. 39 ПКУ) – питання щодо сертифікації легких та надлегких типів повітряних суден авіації загального призначення, підготовки пілотів-аматорів та встановлення правил польотів практично не врегульоване, тоді як кількість повітряних суден, що перебувають у власності приватних осіб (авіація загального призначення) зростає. Останнім часом сталося ряд катастроф повітряних суден зазначеної категорії [133];
- авіаційний персонал – згідно зі ст. 51 ПКУ, особа, яка належить до авіаційного персоналу, має продемонструвати відповідність своїх знань та професійних навиків вимогам для видачі відповідного свідоцтва. До речі в Україні відсутня програма підготовки пілотів цивільної авіації, яка відповідає європейським вимогам, а система підготовки та підвищення кваліфікації пілотів цивільної авіації є недосконалою і не відповідає вимогам ІКАО та ЄС. Через відсутність фінансування високовартісної льотної підготовки екіпажів навчальні заклади не здатні забезпечити повний цикл підготовки пілотів. Проблеми, пов'язані з підготовкою на належному рівні пілотів цивільної

авіації, несуть загрозу безпеці польотів та можуть стати основним чинником, який стримує розвиток авіакомпаній [133];

- цивільні аеродроми – згідно зі ст. 65 ПКУ, аеродром повинен бути сертифікований на відповідність його нормам придатності до експлуатації з видачею відповідного сертифіката [133];

- експлуатант аеропорту (ст. 70 ПКУ) – порядок сертифікації експлуатантів аеропортів в Україні детально регламентується відповідними Правилами;

- служби авіаційної безпеки – порядок їх сертифікації детально регламентується в Правилах сертифікації служб авіаційної безпеки в Україні [108].

Але Концепція розвитку цивільної авіації України [173], містить дещо інший перелік, згідно якого обов'язковій державній сертифікації та інспектуванню підлягають: авіаційна техніка (тип та екземпляр) та обладнання авіаційної безпеки; авіаційний персонал; аеродроми, повітряні траси, місцеві повітряні лінії; розробники і виробники авіаційної техніки та обладнання авіаційної безпеки; ремонтні заводи та центри технічного обслуговування авіаційної техніки; експлуатанти авіаційної техніки та обладнання авіаційної безпеки; навчальні заклади в галузі цивільної авіації. Таким чином, очевидно, що дана Концепція [173] не відповідає чинному ПКУ, оскільки, з одного боку, містить у вказаному переліку об'єкти, що не передбачені ПКУ, а з іншого боку, не містить деяких об'єктів, які ПКУ прямо передбачає, зокрема експлуатант аеропорту. Сертифікація служб авіаційної безпеки передбачена в п. 18 Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації [135], однак не передбачена в ПКУ та Концепції розвитку цивільної авіації України [133].

Окремими правилами [106] встановлено порядок видачі цивільним повітряним суднам сертифікатів придатності щодо шуму на місцевості.

На сьогоднішній день сертифікація є найважливішою формою державного управління безпекою цивільної авіації, оскільки реєстрація,

допуск, надання дозволу здійснюються після отримання сертифікату, а державний нагляд здійснюється, переважно, саме за дотриманням сертифікаційних вимог, наслідком їх недотримання є анулювання сертифікату. Що стосується ліцензування, то воно не є всеохоплюючим, оскільки стосується лише господарюючих суб'єктів і для регулювання цивільної авіації має скоріше допоміжне значення по відношенню до сертифікації. Саме з сертифікацією пов'язані найбільші труднощі України щодо виконання її міжнародних зобов'язань, набуття членства в JAA, EASA, експлуатації українських повітряних суден за кордоном, міжнародних польотів тощо, оскільки сертифікаційні вимоги, чинні в Україні, досі не приведені до стандартів ЄС та деяких інших країн, що може мати наслідком заборону українським авіакомпаніям польотів до цих країн, заборону експлуатації в цих країнах повітряних суден типу Ан. Необхідне невідкладне і, водночас, поетапне впровадження в Україні Спільних авіаційних вимог (JAR). Цей процес вже розпочато, однак слід вказати на суттєві недоліки, що вже мають місце. Впровадження JAR досі було суто формальним, вони вводились в дію наказами, однак при цьому самі їх тексти не були офіційно оприлюднені та навіть перекладені на державну мову, що ставить під сумнів їх чинність [133].

3) Реєстрація:

- цивільних повітряних суден (ст. 39 ПКУ) [122]. Порядок реєстрації цивільних повітряних суден детально регламентується в Правилах реєстрації цивільних повітряних суден в Україні [103];

- цивільних аеродромів (ст. 64 ПКУ) – згідно ПКУ, після занесення аеродрому до державного реєстру аеродромів України його власникові чи експлуатанту видається свідоцтво про реєстрацію [122]. Порядок реєстрації цивільних аеродромів детально регламентується в Правилах реєстрації цивільних аеродромів в Україні [104];

4) Допуск:

– допуск до експлуатації повітряних суден – згідно ч. 1 ст. 27 ПКУ, «цивільне повітряне судно, яке має сертифікат типу, допускається до експлуатації, якщо воно зареєстровано у державному реєстрі цивільних повітряних суден України і має посвідчення про придатність до польотів, видане державним органом з питань сертифікації і реєстрації повітряних суден України або іншої держави» [122; 133]. Сьогодні, коли збільшилася кількість інцидентів, що сталися через відмову авіаційної техніки під час польоту, а більшість авіакомпаній експлуатує парк морально, технічно та фізично застарілих повітряних суден (строк експлуатації від 20 до 40 і більше років [133]), процедура допуску до експлуатації повітряних суден відіграє особливо важливу роль в забезпеченні безпеки цивільної авіації;

– допуск до експлуатації аеродромів (ст. 85 ПКУ);

– допуск авіаційного персоналу до авіаційної діяльності – згідно зі ст. 51 ПКУ, особа, яка належить до авіаційного персоналу, допускається до самостійної професійної діяльності лише за умови, що у неї є свідоцтво (сертифікат) на право здійснювати професійну діяльність, яке підтверджує наявність у неї необхідних знань і навиків, а також відповідність стану її здоров'я встановленим вимогам [122];

– допуск повітряного судна до польоту – згідно ст. 52 ПКУ, до польоту допускається повітряне судно, яке споряджене і перебуває у справному стані згідно з експлуатаційно-технічною документацією [122; 133].

5) Надання дозволу:

– на виконання польотів для цивільних повітряних суден;

– на виліт з аеропортів України та приліт до аеропортів України – порядок надання таких дозволів детально регламентується в Правилах [104];

– на перевезення зброї, боєприпасів, вибухових і отруйних речовин, ядерного палива, радіоактивних речовин та інших вантажів, які належать до особливо небезпечних – здійснюються за дозволом компетентних органів згідно з спеціальними правилами, що встановлюються органами державного регулювання діяльності авіації України [122; 133];

– на виконання авіаційних робіт іноземними експлуатантами – авіаційні роботи на території України можуть виконуватись іноземними експлуатантами, а також спільними підприємствами і підприємствами, які повністю належать іноземним інвесторам, на підставі дозволу (ліцензії) на виконання авіаційних робіт, що видається органом державного регулювання діяльності авіації України [122; 133];

– на виконання нерегулярних міжнародних польотів (ст. 94 ПКУ) [122].

3. Державний контроль та нагляд за забезпеченням безпеки польотів, льотної придатності цивільних повітряних суден, придатності до експлуатації аеродромів, аеронавігаційних технічних засобів, інших об'єктів цивільної авіації та їх захисту від актів незаконного втручання, контроль та перевірка ефективності системи авіаційної безпеки України [133], контроль за дотриманням стандартів екологічної безпеки цивільної авіації (щодо авіаційного шуму та емісії шкідливих речовин) – відповідно до ст. 15 ПКУ, сертифікаційні перевірки і нагляд здійснює спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади [122], тобто Державіаслужба. В пункті 2.1.1. Керівництва по організації контролю за забезпеченням безпеки польотів такий контроль визначається як функція, за допомогою якої держави забезпечують ефективне виконання Стандартів і Рекомендованої практики (SARPS) та належних процедур, що стосуються безпеки польотів та містяться в Додатках до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію та відповідних документах ІКАО. Порядок здійснення державного нагляду за безпекою польотів в Україні спеціально регулюється Положенням про нагляд за безпекою польотів при організації повітряного руху;

4. Службові розслідування авіаційних подій з цивільними повітряними суднами на території України та з цивільними повітряними суднами України на території інших держав, а також актів незаконного втручання в діяльність цивільної авіації [133] – згідно пункту 3 Положення покладаються на Державіаадміністрацію [164];

Оскільки безпека цивільної авіації є явищем багатогранним і комплексним, доцільно, в рамках сходження від абстрактного до конкретного, розглянути правові форми державного управління безпекою польотів, авіаційною, екологічною безпекою цивільної авіації, економічною та інформаційною [133].

Адміністративно-правове регулювання польотів здійснюється в найбільш різноманітних формах – нормативне регулювання, ліцензування, сертифікація і стандартизація, реєстрація, допуск, дозвіл, державний нагляд і контроль (видання приписів), організація службових розслідувань авіаційних подій. Винятково важливе значення для регулювання польотів має сертифікація. Тут можна говорити про державне регулювання льотної придатності на двох системних рівнях (на різних стадіях життєвого циклу авіаційних об'єктів): на рівні забезпечення льотної придатності – сертифікація відповідно розробника, виробника, та самої авіаційної техніки та на рівні підтримання льотної придатності – сертифікація відповідно експлуатанта, підприємства технічного обслуговування, авіаційного персоналу та повітряного судна. Відповідно до цієї класифікації існують і різні види державних стандартів в цій сфері. Стандарти серії ISO регламентують організаційно-правові аспекти, зокрема, процедуру сертифікації на обох вищенаведених рівнях [133].

Важливою формою регулювання польотів є також державний нагляд за безпекою польотів (safety oversight), який в п. 1.5 Положення про нагляд за безпекою польотів при організації повітряного руху визначений як функція, яка виконується відповідним повноважним органом з метою запевнення у тому, що цілі та вимоги, направлені на регулювання безпеки польотів ефективно дотримуються [133; 147].

Адміністративно-правове регулювання авіаційної безпеки здійснюється у більш вузькому спектрі форм: нормативне регулювання, ліцензування, сертифікація і стандартизація, допуск, державний нагляд і контроль (видання приписів), організація службових розслідувань авіаційних подій [133]. Так,

Державна програма авіаційної безпеки цивільної авіації в п. 6 містить вимогу: юридичні особи, діяльність яких пов'язана із забезпеченням авіаційної безпеки, повинні мати відповідне свідоцтво (сертифікат), а авіаційний персонал та інші спеціалісти (особи), робота яких стосується авіаційної безпеки, можуть бути допущені до виконання такої роботи лише на підставі свідоцтва (сертифіката) [133; 135].

Адміністративно-правове регулювання екологічної безпеки цивільної авіації здійснюється через нормативне регулювання, сертифікацію і стандартизацію, допуск, державний нагляд і контроль (видання приписів). Одною з основних правових форм забезпечення екологічної безпеки цивільної авіації є сертифікація. У ч. 1 ст. 84 ПКУ закріплюється, що максимальний допустимий рівень шуму під час експлуатації повітряного судна, емісії авіаційних двигунів та електромагнітного випромінювання об'єктів авіаційної діяльності не повинен перевищувати гранично допустимого рівня, встановленого авіаційними правилами України [133].

Безпека програмного забезпечення авіаційних систем нерозривно пов'язана з якістю програмного забезпечення, що забезпечується через їх сертифікацію. Вперше вимоги до програмного забезпечення авіаційних систем були висунуті в 1978 році у США в DO-178, на зміну якому з 1988 року прийшов DO-178A, а потім з 1993 року DO-178B. В Україні діють кваліфікаційні вимоги до програмного забезпечення бортової апаратури та систем КТ-178А (аналог DO-178A). Наведені кваліфікаційні вимоги призначені для сертифікації програмного забезпечення авіаційних систем [18, с. 396].

Крім того, в Україні діють стандарти серії ISO до програмного забезпечення авіаційних систем, зокрема з 1 січня 1999 року Стандарти з управління якістю та забезпечення якості ДСТУ ISO 9000-3-98 (ДСТУ ISO 9000-3-98. Стандарти з управління якістю та забезпечення якості. – ч. 3: Настанови щодо застосування ДСТУ ISO 9001 під час розроблення, постачання та супроводження програмного забезпечення. – Введені в дію

1 січня 1999 року), а з 1 липня 2000 року ДСТУ 3918-99 (ISO/IEC 12207-95) ДСТУ 3918-99 (ISO/IEC 12207-95) (Інформаційні технології. Процеси життєвого циклу програмного забезпечення. – Введені в дію 1 липня 2000 року. Дані стандарти регламентують організаційно-правові аспекти сертифікації програмного забезпечення авіаційних систем) [18; 133].

Для окреслення теоретичних методів, на яких ґрунтується адміністративно-правове регулювання цивільної авіації, необхідно спиратися на систему принципів реалізації державного контролю, які було охарактеризовано у попередньому підрозділі та з'ясовано, що з огляду на специфічні особливості провадження авіаційної діяльності, за основу класифікації принципів державного контролю в галузі цивільної авіації доцільно обрати такі чинники, як: 1) поєднання вимог державного контролю та науково-технічного прогресу; 2) небезпечний для навколишнього середовища та юридичних, фізичних осіб характер діяльності; 3) захист прав інтересів суспільства; 4) відповідність міжнародним вимогам у галузі авіації.

На системі таких принципів базовані теоретичні методи адміністративно-правового регулювання в галузі цивільної авіації [100].

Зокрема, доречно розрізняти методи правового регулювання, які характеризують цей правовий інститут, і методи державного управління, що характеризують адміністративно-правове регулювання цивільної авіації як врегульовану правом діяльність уповноважених суб'єктів – держави в особі її органів (переважно виконавчої влади) та посадових осіб, а також недержавних суб'єктів [133].

Правовому інституту адміністративно-правового регулювання цивільної авіації, який можна віднести до міжгалузевих (адміністративного і повітряного права) характерний більшою мірою імперативний метод правового регулювання. Це зумовлено специфікою правовідносин в сфері регулювання цивільної авіації. Місце диспозитивного методу незначне. Він застосовується переважно для регулювання відносин з пасажирями щодо здійснення ними окремих суб'єктивних прав. Імперативний метод

реалізується шляхом встановлення та виконання приписів, заборон [133]. Диспозитивний метод виражається в наданні дозволів на здійснення певних дій, і лише частково охоплюється об'єктом нашого дослідження. Як правило, імперативний і диспозитивний методи правового регулювання в сфері адміністративно-правового регулювання цивільної авіації настільки тісно пов'язані, що становлять єдиний механізм, в якому диспозитивний метод практично не зустрічається в чистому вигляді. Наприклад, пасажир має право відмовитись від проходження контролю на безпеку до прийняття на борт повітряного судна, але тоді він не допускається до перевезення (ч. 2 ст. 73 [122]), в чому проявляється диспозитивний метод. Проте під час польоту пасажир зобов'язаний пройти контроль на безпеку на вимогу командира повітряного судна (ч. 3 ст. 73 [122]), що є проявом методу імперативного.

Питання методу правового регулювання має в сфері безпеки цивільної авіації не лише теоретичне значення: правильний вибір методу правового регулювання винятково важливий для досягнення мети (необхідного рівня безпеки) і дотримання, при цьому, прав і свобод людини. Застосування диспозитивного методу замість імперативного зовсім не сприяє дотриманню цих прав. Прикладом неправильного вибору законодавцем методу правового регулювання є ст. ПКУ: «повноваження командира повітряного судна, невіддільні від його прямих обов'язків по керуванню повітряним судном, керівництву екіпажем та забезпеченню безпеки на борту повітряного судна під час польоту, неправильно визначені як його права». Така, незначна, на перший погляд, помилка повністю міняє зміст правового регулювання, створює ілюзію диспозитивного методу там, де може мати місце виключно імперативний, оскільки тільки він в даному випадку може гарантувати права людини на життя, здоров'я та безпеку. Адже якщо командир буде ставитись до виконання своїх обов'язків щодо регулювання на борту повітряного судна під час польоту, як до права, це поставить під загрозу не тільки право на життя пасажирів, а й його власне.

Враховуючи велику кількість методів державного управління в сфері регулювання цивільної авіації, доцільною буде їх наукова класифікація на групи залежно від різних критеріїв [96].

До спеціальних методів власне адміністративно-правового регулювання цивільної авіації треба віднести методи субординації і реординації (у вертикальних правовідносинах) та метод координації в горизонтальних. Справа в тому, що суб'єкти адміністративно-правових відносин в сфері регулювання цивільної авіації складають єдину систему, але в ній немає єдиної управлінської вертикалі. Так, наприклад, між МВС та Державіаслужбою України немає підпорядкування, тобто існує не субординаційні, а координаційні зв'язки. В той же час обидва органи підпорядковані Кабінету Міністрів України. За радянських часів управлінські відносини, а отже і організаційно-правові, будувались майже виключно на засадах субординації. Концепція поділу влади, закріплена в Конституції України [80], зруйнувала усталену радянську систему управління, хоч і репресивну за своєю суттю, але досить ефективну в плані адміністративно-правового регулювання взагалі і безпеки цивільної авіації зокрема [96]. Таким чином, перед Україною стоїть завдання побудувати нову, не менш ефективну систему управління безпекою авіації, але вже на демократичних і правових засадах. Можна констатувати, що ці спроби робляться протягом усього часу існування незалежної України, але, нажаль, їх не можна назвати цілком вдалим, бо наряду з окремими позитивними зрушеннями в правовому забезпеченні ми маємо справу з незадовільною роботою всієї системи в цілому та негативними наслідками на практиці (доказом цього є систематичність авіаційних подій, що трапляються в Україні, що, на нашу думку, є прямим наслідком незадовільного стану адміністративно-правового регулювання цивільної авіації) [96].

Нова система управління безпекою цивільної авіації, враховуючи наявність незалежних гілок влади, вже не може будуватись виключно на принципі субординації. Тому застосування методу координації в

управлінських відносинах – це не вибір, а необхідність. І треба відзначити, що цей метод державного управління вже набув поширення в Україні і в адміністративно-правових відносинах в сфері регулювання цивільної авіації. Такий державний орган, як РНБО України, за своєю природою є координаційним, що прямо зафіксовано в законі про неї (ст. 1 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [119]). Можна констатувати, що найбільш ієрархічна, виконавча гілка влади в Україні сьогодні не становить єдиної вертикалі, розгалужуючись на не підпорядковані між собою гілки (міністерства, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, місцеві державні адміністрації). Отже, обсяг горизонтальних адміністративних правовідносин в загальному обсязі правовідносин в сфері адміністративно-правового регулювання цивільної авіації в Україні на даний момент має тенденцію до збільшення зростає [96].

Метод координації порівняно з методом субординації має як недоліки, так і переваги. Усе залежить від сфери його застосування. У сфері адміністративно-правового регулювання цивільної авіації як виконавчо-розпорядчої діяльності, метод субординації все ж видається більш ефективним, а отже і більш доцільним.

Метод реординації невід’ємний від методу субординації і має важливе значення для ефективності останнього. Він полягає в створенні суб’єктами управління необхідних умов для виконання керованими об’єктами поставлених перед ними завдань. Однією з таких умов нормальної діяльності цивільної авіації і є її належне адміністративно-правове забезпечення.

Важливого значення для адміністративно-правового регулювання цивільної авіації в Україні, за наявності недержавної авіації, набуває метод адміністративного договору, коли ряд повноважень державних органів делегуються недержавним суб’єктам. Цей метод не був потрібним для регулювання державної авіації в умовах командно-адміністративної системи. Значення цього методу обумовлено саме наявністю недержавної цивільної

авіації (авіакомпаній, аеропортів, аеродромів), яка виконує державні функції по забезпеченню безпеки на своїх об'єктах [96].

Можна говорити також про методи переконання, заохочення та примусу в адміністративно-правовому забезпеченні безпеки цивільної авіації. Метод переконання застосовується переважно у формі пропаганди, навчання: ознайомлення з технікою безпеки, правилами, інструкціями, технічними нормами. Останнє забезпечується сертифікацією через складення кваліфікаційних іспитів, в чому виявляється метод примусу – адже, згідно з ч. 6 ст. 49 ПКУ [122], свідоцтво авіаційного персоналу може бути анульоване або дія його призупинена, а також можуть бути обмежені надані ним права у разі порушення вимог нормативно-правових актів, що регламентують льотну роботу, використання повітряного простору, організацію повітряного руху, технічне обслуговування авіаційної техніки, що безпосередньо впливають на безпеку польотів [122].

Метод заохочення в сфері регулювання цивільної авіації виступає до цих двох скоріше як допоміжний, оскільки не може застосовуватись самотійно. Він може виявлятися у формі вручення державних нагород, преміювання, забезпечення житлом за рахунок відомчого житлового фонду тощо [96].

І все-таки найважливішим методом адміністративно-правового регулювання цивільної авіації залишається адміністративний примус в широкому розумінні. Це пов'язано зі специфікою сфери суспільних відносин (безпека цивільної авіації), в якій, із зрозумілих причин, переважає імперативний метод правового регулювання. У розумінні сутності адміністративного примусу в науці адміністративного права немає єдності. Хоча більшість вітчизняних адміністративістів [2, с. 209; 7, с. 74–75; 8, с. 151; 34, с. 120–123] тлумачить адміністративний примус широко (як будь які передбачені законом примусові заходи, в тому числі і заходи адміністративного запобігання або попередження), не можна не відмітити точку зору Д.М. Бахраха, який вважає, що правовий примус має місце лише у

відповідь на неправомірні дії суб'єкта правовідносин [16, с. 198]. Таке тлумачення примусу значно вужче першого, оскільки обмежує адміністративний примус заходами адміністративного припинення та відповідальності (окремо від якої Д.М. Бахрах виділяє адміністративні відновлювальні заходи) і не включає заходи адміністративного запобігання [16, с. 258; 96].

У будь-якому разі, адміністративний примус тісно пов'язаний з правопорушеннями, оскільки метою примусових заходів є забезпечення законності і боротьба з правопорушеннями. Залежно від мети (попередження, припинення правопорушення, притягнення до відповідальності або відновлення порушеного права) заходи адміністративного примусу в сфері регулювання цивільної авіації можуть бути класифіковані на:

1) заходи адміністративного запобігання (попередження): особливий режим авіапідприємств, аеропортів, аеродромів – заборона чи обмеження доступу сторонніх осіб до визначених авіаційних об'єктів (абзаци 2, 3 п. 6 Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації [135; 204]); заборона чи обмеження перебування визначених предметів (схожих на маркірувальні знаки або пристрої – ст. 10 ПКУ [122]), а також птахів в районі аеродрому та інших визначених зонах; зобов'язання власників нерухомих об'єктів і споруд на приаеродромній території здійснити їх маркірування за власний рахунок (ст. 10 ПКУ [122]), заборона чи обмеження користування засобами зв'язку, кіно- і фотозйомки; заборона чи обмеження будівництва (реконструкції) та іншої діяльності на приаеродромній території (ст. 23 ПКУ [122]); обмеження доступу осіб до зони обмеженого доступу; контроль на безпеку ручної поклажі, багажу, вантажу, пошти та бортового припасу, а також особистий контроль на безпеку пасажирів і членів екіпажу повітряного судна (перевірка документів, огляд речей і особистий огляд в аеропортах при посадці), контроль на безпеку під час польоту за рішенням командира повітряного судна – ст. 23 ПКУ [122]; контрольні та наглядові перевірки на предмет дотримання правових і технічних норм в сфері безпеки цивільної

авіації суб'єктами авіаційної діяльності); заборона польотів за відсутності документів, які дають право на провадження господарської і комерційної діяльності в галузі цивільної авіації (абзац 1 п. 6 Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації [135]); заборона або обмеження (за висотою, у часі та напрямках) польотів у повітряному просторі України або в окремих його районах (ст. 23 ПКУ) [122]; обмеження чи повна заборона польотів до країн з нестабільним становищем (див. наказ Державіаслужби від 23.02.2006 № 143 та додатки до нього [136]); особливий режим (заборона або обмеження) перевезення небезпечних речовин і предметів на авіатранспорті (ст.ст.10 ПКУ) [204];

2) заходи адміністративного припинення: позбавлення суб'єкта авіаційної діяльності (експлуатанта) ліцензії чи сертифікату в разі невідповідності ліцензійним умовам та сертифікаційним вимогам; скасування державної реєстрації; недопущення до авіаційної діяльності суб'єктів господарювання, що не мають ліцензії; недопущення до експлуатації аеродромів за відсутності у них сертифікату (ст. 23 ПКУ) та реєстрації (ч. 23 ПКУ) [122]; недопущення до польотів повітряних суден за відсутності у них сертифікату, посвідчення про придатність до польотів та реєстрації (ч. 23 ПКУ), несправних повітряних суден (ст. 23 ПКУ) [122]; недопущення до роботи авіаційного персоналу за відсутності у них сертифікату, невідповідності стану здоров'я встановленим вимогам (ч. 23 ПКУ) [122]; недопущення до польотів несертифікованого типу повітряного судна; заборона конкретного польоту, якщо дії експлуатанта несуть загрозу безпеці цивільної авіації; затримання і арешт повітряного судна-порушника; адміністративне затримання фізичної особи, яка загрожує безпеці цивільної авіації; безпосередній фізичний вплив, застосування спеціальних засобів до особи, яка загрожує безпеці цивільної авіації; примусове вилучення заборонених для перевезення авіатранспортом предметів; знесення самовільно зведених на приаеродромній території будівель (ч. 10 ПКУ) [122; 204];

3) заходи адміністративної відповідальності.

Щодо адміністративно-відновлювальних заходів, то дисертант поділяє думку тих авторів [7, с. 126–127], які частково відносять їх до заходів адміністративного припинення. Дійсно, хоча адміністративно-відновлювальні заходи мають на меті відновлення порушеного права, повернення в стан, який існував до правопорушення (що наближає їх до цивільної відповідальності), важко знайти такий відновлювальний захід, який не був би одночасно заходом адміністративного припинення, хоча, безумовно, останні не всі мають відновлювальну функцію [204].

Законодавство України розрізняє поняття «зона обмеженого доступу» – зона аеропорту, споруди та засоби, доступ до яких обмежений або контролюється з метою забезпечення авіаційної безпеки та безпеки польотів, як більш широке поняття, та «контрольована зона» – робоча площа авіапідприємства, аеропорту, прилегла до неї територія, а також розташовані поблизу них приміщення, доступ до яких контролюється, як поняття вузьке (п. 3 Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації [135]). Для допуску в зону обмеженого доступу особам, які працюють в аеропортах, або тим, кому з інших причин необхідний окремий допуск в аеропорт чи будь-яку зону обмеженого доступу, видається перепустка (п. 3 Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації [135]). Також законодавство використовує поняття «стерильна зона», тобто зона між пунктом контролю на безпеку і повітряним судном (п. 3 Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації [135]), яка є різновидом контрольованої зони.

Контроль на безпеку є специфічним заходом адміністративного запобігання для сфери безпеки цивільної авіації. Відповідно до ч. 10 ст. 16 Закону України «Про транспорт», перевезення пасажирів і вантажів повітряним транспортом підлягає обов'язковому контролю на відповідність вимогам безпеки [57]. Державна програма авіаційної безпеки цивільної авіації в п. 3 визначає контроль на безпеку як спеціальні заходи щодо запобігання внесенню в контрольовану зону та на борт повітряного судна

зброї, вибухових речовин та інших небезпечних предметів, які можуть бути використані для вчинення акту незаконного втручання [135]. Згідно з ч. 1 ст. 73 ПКУ, контроль на безпеку ручної поклажі, багажу, вантажу, пошти та бортового припасу, а також особистий контроль на безпеку пасажирів і членів екіпажу повітряного судна як на внутрішніх, так і на міжнародних лініях здійснюють служби авіаційної безпеки, органи внутрішніх справ і прикордонного контролю [122; 204].

Принциповим є положення п. 6 Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації, відповідно до якого жодна особа або транспортний засіб не може увійти або заїхати в контрольовану, стерильну зони та зону обмеженого доступу без перепустки та проходження контролю на безпеку; також предмети та обладнання, а також ручна поклажа, багаж, вантаж, кур'єрські та поштові відправлення, бортові припаси не можуть бути взяті на борт повітряного судна без проходження контролю на безпеку [135]. Згідно з ч. 2 ст. 4 ПКУ в разі відмови пасажирів або члена екіпажу повітряного судна від проходження контролю на безпеку, а також відмови осіб пред'явити ручну поклажу, багаж, вантаж, пошту або бортові припаси для контролю на безпеку, вони до польоту чи перевезенню на повітряному судні не допускаються [122]. Це не порушує гарантовані Конституцією України особисті права і свободи людини, оскільки пасажир, укладаючи договір перевезення, а член екіпажу, вступаючи в трудові відносини, добровільно погоджуються з тимчасовим обмеженням своїх прав та з встановленими правилами польотів. Тому, згідно ч. 7 ст. 87 ПКУ, на повітряному судні, що перебуває в польоті, контроль на безпеку в разі необхідності може бути проведено за рішенням командира повітряного судна незалежно від згоди пасажирів [122; 204]. В останньому випадку найбільш чисто виявляється адміністративно-примусова природа контролю на безпеку, яка, в разі, коли він проводиться за згодою пасажирів, може ставитись під сумнів.

Від поняття «контроль на безпеку» слід відрізнити поняття «огляд», яке розуміється в законодавстві України як процедура контролю на безпеку із

застосуванням технічних або інших засобів, призначена для виявлення зброї, вибухових речовин, предметів або пристроїв, що можуть бути використані для вчинення акту незаконного втручання (п. 3 Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації [135]). Різновидом огляду є фізичний контроль, під яким в законодавстві розуміється процедура здійснення контролю на безпеку уповноваженими особами шляхом фізичного огляду ручної поклажі та багажу без використання технічних засобів контролю на безпеку [204].

Порядок здійснення контролю на безпеку детально регулюється розділом V Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації [135], а також Інструкцією з організації та здійснення контролю на безпеку в аеропортах України [62].

Науковці виокремлюють методи забезпечення інформаційної безпеки цивільної авіації: фізичне перешкоджання; керування доступом до інформації; криптографічні методи; регламентація; примус (у вигляді застосування до порушників різних видів юридичної відповідальності – дисциплінарної, цивільної, адміністративної, кримінальної); спонукання. Наведені методи цілком збігаються з тими, застосовуються для захисту інформації взагалі [18, с. 418–419]. На жаль, вони не відображають специфіки захисту інформації саме в авіаційній сфері. У науковій літературі це питання взагалі недостатньо розроблене і висвітлене. До того ж наведені методи мають різну природу, деякі з цих методів взагалі не можуть бути віднесені до адміністративно-правових [96], тому їх детальне вивчення виходить за межі предмету дослідження цієї роботи.

Серед засобів захисту інформації науковці [18, с. 418–419] розрізняють технічні (апаратні і фізичні), програмні (спеціальне програмне забезпечення), організаційні (організаційно-технічні і організаційно-правові), законодавчі, моральні.

Висновки до Розділу 2

1. У розділі проаналізовано адміністративно-правовий механізм регулювання цивільної авіації, охарактеризовано саме поняття адміністративно-правове регулювання діяльності цивільної авіації – це 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 і економіки у повітряних перевезеннях та авіаційних роботах.

2. З'ясовано, що об'єкт адміністративно-правового регулювання цивільної авіації складають 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 з метою здійснення повітряних перевезень, виконання авіаційних робіт, обслуговуванням повітряного руху, сертифікацією суб'єктів та об'єктів авіаційної діяльності тощо.

3. Установлено, що метою адміністративно-правового регулювання є упорядкування, охорона та розвиток зазначених відносин за допомогою всього інструментарію такого регулювання. Натомість завдання полягають у гарантуванні безпеки авіації, забезпеченні інтересів держави, національної безпеки та потреб суспільства і економіки у повітряних перевезеннях та авіаційних роботах.

4. Резюмовано, що принципи адміністративно-правового регулювання цивільної авіації, – це 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. З огляду на аналіз вітчизняного законодавства, юридичної літератури, усі принципи державного контролю в галузі авіації можна класифікувати на дві групи: загальні та спеціальні. До загальних належать ті принципи, що характерні для державного контролю не тільки в авіації, а й в інших видах діяльності: принципи системності, систематичності та плановості, дієвості й оперативності, законності, гласності, науковості, гарантування рівності прав усіх учасників перед законом, адміністративних процедур, системності. Серед спеціальних принципів виокремлюють ті, що властиві лише авіаційній діяльності: принципи відповідності діяльності суб'єктів авіаційної діяльності вимогам і нормам міжнародного законодавства, забезпечення вимог безпеки авіаційної діяльності, підвищеної відповідальності.

5. Водночас функціями адміністративно-правового регулювання цивільної авіації є комплекс взаємопов'язаних напрямків діяльності щодо здійснення цілей та інтересів розробників, виробників авіаційної техніки, повітряних перевізників та їх клієнтів, що стандартизовані різноманітними інструкціями, правилами та порядками.

6. З'ясовано, що до системи суб'єктів адміністративно-правового регулювання цивільної авіації в Україні віднесено: Президента України, РНБО України, Кабінет Міністрів України, а також центральні органи виконавчої влади (зокрема Мінінфраструктури, МВС, Міністерство екології та природних ресурсів України, СБУ), місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування (особливо в частині охорони навколишнього середовища), юридичні особи, що не є державними органами: авіакомпанії, аеропорти, аеродроми базування ЦА, аеропортові

комітети з авіаційної безпеки, а також фізичні особи: працівники ЦА, відповідальні за безпеку цивільної авіації і наділені виконавчо-розпорядчими повноваженнями (начальники аеропортів, служб авіаційної безпеки, командири повітряних суден під час польоту тощо) та деякі інші. Надано характеристику їх основних функцій та повноважень.

7. Здійснено класифікацію основних форм адміністративно-правового регулювання цивільної авіації, зокрема залежно від змісту управлінської діяльності: видання нормативно-правових управлінських актів; укладення адміністративно-правових договорів (зокрема щодо охорони об'єктів цивільної авіації); здійснення юридично значущих дій (таких, як державна реєстрація, сертифікація, ліцензування, надання дозволу на зліт чи посадку, надання повітряного коридору); видання інших офіційних документів (наприклад, дозволів на проведення спортивних та навчальних польотів) у сфері цивільної авіації. Охарактеризовано їх ознаки та особливості. Встановлено, що окремою та найсуттєвішою формою державного управління у сфері регулювання цивільної авіації є державний контроль, який також розглядають і як одну з найважливіших функцій державного управління.

8. На підставі аналізу принципів адміністративно-правового регулювання цивільної авіації, виокремлено теоретичні методи адміністративно-правового регулювання в галузі цивільної авіації та запропоновано їх класифікацію. Зокрема, доречно розрізняти методи правового регулювання, які характеризують цей правовий інститут, і методи державного управління, що характеризують адміністративно-правове регулювання цивільної авіації як врегульовану правом діяльність уповноважених суб'єктів – держави в особі її органів (переважно виконавчої влади) та посадових осіб, а також недержавних суб'єктів.

9. Констатовано, що правовому інституту адміністративно-правового регулювання цивільної авіації, який можна віднести до міжгалузевих (адміністративного і повітряного права), характерний значною мірою імперативний метод правового регулювання. Це зумовлено специфікою

правовідносин у сфері регулювання цивільної авіації. Він реалізується шляхом встановлення та виконання приписів, заборон. Натомість диспозитивний метод виражається в наданні дозволів на здійснення певних дій, коли об'єкт управління має можливість вибору варіанта поведінки. Зазначено, що найважливішим методом адміністративно-правового регулювання цивільної авіації залишається адміністративний примус, що обумовлено специфікою сфери суспільних відносин (безпека цивільної авіації).

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЦИВІЛЬНОЮ АВІАЦІЄЮ

3.1 Особливості вдосконалення адміністративно-правових засад державного регулювання цивільною авіацією

Авіаційний транспорт, безумовно, перебуває поза конкуренцією серед інших видів транспорту в аспекті швидкості доставки пасажирів і термінових вантажів на великі відстані. Будучи базовим та стратегічно важливим сектором економіки України, потенціал авіаційного транспорту однак використовується не повною мірою, а сама авіаційна галузь перебуває під впливом зростаючих проявів системної кризи [13]. Вирішення цієї проблеми полягає у здійсненні ефективного державного регулювання у сфері суспільних відносин та у вдосконалення її адміністративно-правових засад.

Дослідженням цього аспекту проблем займалися, зокрема, В. Б. Авер'янов, А. П. Альохін, Д. М. Бахрах, О. І. Безпалова, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, С. В. Ківалов, В. К. Колпаков, Т. А. Лагковська, В. Я. Малиновський, В. Б. Пчелін, В. П. Тимощук, М. К. Якимчук та ін. науковці.

Важливим видом діяльності цивільної авіації є авіаційні перевезення. Відповідно до статті 7 Закону України «Про ліцензування окремих видів господарської діяльності», перевезення пасажирів, небезпечних вантажів і небезпечних відходів повітряним транспортом підлягає ліцензуванню. Ці види діяльності регламентовані державою як особливо значущі й такі, що мають суспільний інтерес. У галузі цивільної авіації майже всі види діяльності підлягають сертифікації [154].

Тобто така діяльність потребує постійної перевірки дотримання умов, стандартів, нормативів. Згідно зі статтею 13 «Повітряного кодексу України», сертифікат на відповідність вимогам авіаційних правил України повинні

отримати підприємства та організації [26], яким у галузі цивільної авіації належить:

- 1) розроблення цивільної авіаційної техніки і змін до неї для схвалення типової конструкції та серійного виробництва авіаційної техніки;
- 2) технічне обслуговування авіаційної техніки;
- 3) управління підтриманням льотної придатності;
- 4) експлуатація повітряних суден;
- 5) навчання авіаційного персоналу та персоналу, діяльність якого стосується забезпечення авіаційної безпеки, персоналу з наземного обслуговування;
- 6) наземне обслуговування;
- 7) надання послуг з аеронавігаційного обслуговування;
- 8) захист цивільної авіації від актів незаконного втручання [83; 122].

З огляду на наближення України до європейських авіаційних стандартів, льотні центри, центри підготовки авіаційного персоналу в Україні дістали активного розвитку. Відповідно регулювання цивільної авіації потребує державного нагляду. Тому під такий нагляд потрапляє підготовка авіаційного персоналу в Україні, його узгодженість із кваліфікаційними вимогами. У статті 49 «Повітряного кодексу України» зазначено, що особа, яка належить до авіаційного персоналу, повинна відповідати кваліфікаційним вимогам за професійною ознакою, станом здоров'я та мати належним чином оформлене свідоцтво згідно з авіаційними правилами України [122]. Стаття 1 «Повітряного кодексу України» регламентує, що «авіаційний персонал – це особи, які пройшли спеціальну фахову підготовку, мають свідоцтво й реалізують льотну експлуатацію, технічне обслуговування повітряних суден, організацію повітряного руху, технічну експлуатацію наземних засобів зв'язку, навігації, спостереження» [122].

В реаліях сучасного світу важливе значення має користування авіаційним транспортом для суспільних, індивідуальних та загальних потреб. Частка авіаційного транспорту в використанні для суспільних потреб зростає.

Авіаційний транспорт використовується для перевезення пасажирів, вантажів, військових потреб, медичних потреб суспільства та ін.

Головною особливістю регулювання авіаційного цивільного транспорту в адміністративному праві визначається через його суспільну спрямованість. Суспільна спрямованість передбачає виникнення специфічних загроз і небезпек – протиправна поведінка, тероризм, загроза безпеці та виникнення загроз тероризму. Усі ці категорії вищначені нами як загрози і небезпеки суспільній безпеці в сфері цивільної авіації.

Зі зростанням ролі авіаційного транспорту виникає потреба в дослідженні окремих аспектів забезпечення безпеки використання цього виду транспорту. Головними напрямками таких досліджень є: технічний, галузевий та правовий. В правовому напрямі головним виступає оцінка правових ризиків настання негативних наслідків від використання цього виду транспорту. Суб'єктами правових ризиків є учасники авіаційного інциденту та треті особи, що зазнали збитків [181].

Основним направленням забезпечення безпеки авіаційного транспорту з позиції правової науки є протидія тероризму на авіаційному транспорті та забезпечення максимального рівня захисту пілотів, пасажирів та вантажу.

Головним механізмом забезпечення безпеки використання авіаційного транспорту щодо протидії тероризму є адміністративний механізм забезпечення авіаційної безпеки [222].

Практичним аспектом реалізації механізму забезпечення безпеки використання авіаційного транспорту є: а) забезпечення безпеки авіаційних терміналів; б) посилення ролі правоохоронних органів у моніторингу та прогнозуванні терористичних загроз; в) моніторинг ситуації на спорідненій до авіаційного терміналу території; г) постійний нагляд за підозрілими особами та їх превентивний огляд; д) аналіз ризикових та підозрілих ситуацій навколо терміналу, всередині терміналу, на злітній смузі та ін.

Використання авіації для суспільних потреб дає підстави стверджувати про наявність категорії «адміністративна система забезпечення авіаційної безпеки».

Ця система складається із двох рівнів: теоретичний (забезпечення суспільної безпеки на авіаційному транспорті) та практичний (реалізація норм міжнародного та національного законодавства щодо протидії тероризму на авіаційному транспорті) [181].

Головними учасниками (суб'єктами) процесу забезпечення безпеки на авіаційному транспорті з позиції адміністративного права виступають: органи державної влади, правоохоронні органи, фізичні та юридичні особи, органи місцевого самоврядування. Об'єктами забезпечення суспільної безпеки на авіаційному транспорті є: пасажери (фізичні особи), пілоти (адміністративний персонал авіації), вантаж, літаки, допоміжний транспорт та таке інше [181].

Зміст забезпечення суспільної безпеки на авіаційному транспорті визначаємо як діяльність органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, правоохоронних органів та інших суб'єктів забезпечення суспільної безпеки з досягнення стану відсутності загроз і небезпек для суспільства й громадян при використанні авіаційного транспорту, що врегульовано нормами адміністративного права.

Одним із елементів щодо забезпечення авіаційної безпеки є управління. В аспекті дослідження управління – це вплив суб'єктів забезпечення безпеки авіації на об'єкт з метою досягнення стану відсутності загроз [223].

Управління станом забезпечення авіаційної безпеки здійснюється адміністративними механізмами. Цими адміністративними механізмами є примус. З позиції авіаційної безпеки примус виступає знаряддям досягнення стану відсутності загроз.

Особливістю змісту забезпечення суспільної безпеки на авіаційному транспорті є те, що діяльність і вплив органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, інших суб'єктів забезпечення суспільної безпеки

спрямована на моніторинг, прогнозування і нейтралізацію внутрішніх та зовнішніх загроз. Ця діяльність може здійснюватись окремими ланками механізму державного управління та органів місцевого самоврядування без прямого втручання в господарське, організаційне та індивідуальне функціонування об'єктів забезпечення суспільної безпеки або таке втручання має опосередкований (дотичний) характер. В умовах настання ситуації небезпеки та ризику таке втручання може мати місце, тоді цей вид втручання має прямий (безпосередній) характер.

За окресленими особливостями втручання в діяльність об'єктів забезпечення безпеки пропонуємо виділити дві складових змісту забезпечення суспільної безпеки: перша – загальне забезпечення безпеки авіаційного транспорту; друга – безпосереднє забезпечення безпеки використання авіаційної техніки.

Загальне забезпечення безпеки здійснюється всіма суб'єктами забезпечення суспільної безпеки. Загальне забезпечення суспільної безпеки є постійним у часі та просторі.

Безпосереднє забезпечення суспільної безпеки здійснюється органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, які уповноважені видавати правові акти і здійснювати юридичні дії із забезпечення суспільної безпеки [181], що пов'язано з втручанням у господарське, організаційне та індивідуальне функціонування об'єктів забезпечення суспільної безпеки. Такі дії можуть змінювати порядок і систему відносин в об'єкті втручання з метою забезпечення безпеки всіх об'єктів авіаційного транспорту (пасажирів і майна) в ситуаціях ризику та небезпеки будь-якого походження або попередження виникнення таких ситуацій.

Специфіка змісту діяльності із забезпечення суспільної безпеки на авіаційному транспорті полягає в діях тих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що мають повноваження безпосереднього забезпечення транспортної безпеки. Це обумовлене тим, що саме таке

забезпечення регулюється нормами адміністративного права найбільш повно і є нормами прямої дії [181].

Таким чином, можемо говорити про те, що врегульована нормами адміністративного права діяльність органів виконавчої влади і місцевого самоврядування із забезпечення суспільної безпеки на авіаційному транспорті шляхом безпосереднього втручання в господарське, організаційне та індивідуальне функціонування об'єктів забезпечення суспільної безпеки, які організаційно їм не підпорядковуються, є адміністративним забезпеченням суспільної безпеки на авіаційному транспорті [181].

Поряд з цим треба виділити також граничні аспекти забезпечення суспільної безпеки, що пов'язані з нормами цивільного, кримінального, господарського, фінансового та інших галузей права.

У науковому аспекті визначення забезпечення безпеки за формами діяльності щодо забезпечення авіаційної безпеки можливо визначити в наступному форматі: форми адміністративно-публічного забезпечення авіаційної безпеки є актами прямої дії правоохоронних органів та інших суб'єктів забезпечення авіаційної безпеки з метою недопущення виникнення ситуацій загроз для використання авіаційного транспорту, терміналів та аеропортів [224].

У забезпеченні суспільної безпеки на авіаційному транспорті ці форми набувають особливих ознак: цілеспрямованість, мета і завдання такої діяльності.

Отже, основою змісту забезпечення суспільної безпеки на авіаційному транспорті в адміністративному праві України є адміністративне забезпечення авіаційної суспільної безпеки. При цьому вважаємо за потрібне виділити такі основні ознаки адміністративного забезпечення суспільної безпеки в сфері цивільної авіації [181]:

1. Адміністративне забезпечення суспільної безпеки на авіаційному транспорті є адміністративно-правовою формою реалізації повноважень органів виконавчої влади щодо забезпечення суспільної безпеки.

Адміністративне забезпечення безпеки набуває адміністративно-правової форми владної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, з допомогою яких реалізується ефективне забезпечення суспільної безпеки в Україні.

2. Адміністративне забезпечення суспільної безпеки на авіаційному транспорті є діяльністю органів виконавчої влади, якою забезпечується виконання встановлених державою загальнообов'язкових умов та вимог безпеки, які встановлені державою у відповідних нормативних актах різного рівня. Фактично така діяльність має адміністративно-публічний характер, який проявляється в забезпеченні виконання загальнообов'язкових правил (у вигляді умов, обмежень, заборон і дозволів) суб'єктами і об'єктами забезпечення суспільної безпеки, які встановлені в чинних нормативних документах (законах, розпорядженнях, постановах, наказах) для запобігання виникненню загроз і небезпек різного походження окремим громадянам, суспільству та іншим об'єктам забезпечення суспільної безпеки.

3. Адміністративне забезпечення суспільної безпеки на авіаційному транспорті є специфічною владною діяльністю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Об'єктом цієї діяльності виступають суспільні відносини, що виникають між фізичними й юридичними особами та органами виконавчої влади і місцевого самоврядування з приводу дотримання встановлених загальнообов'язкових правил авіаційної безпеки. При цьому відсутнє організаційне підпорядкування між учасниками цих відносин, але існують встановлені адміністративними нормами права і визначені обов'язки щодо забезпечення суспільної безпеки.

4. Адміністративне забезпечення суспільної безпеки на авіаційному транспорті є діяльністю органів виконавчої влади і місцевого самоврядування та їх посадових осіб, які наділені повноваженнями та компетенціями із забезпечення суспільної безпеки у підвідомчих сферах державного управління.

5. Адміністративне забезпечення суспільної безпеки на авіаційному транспорті здійснюється органами виконавчої влади та місцевого самоврядування з допомогою як загальних, так і спеціальних методів адміністративного права. Використання певного методу зумовлено цілями та наслідками втручання в діяльність окремих фізичних та юридичних осіб.

6. Адміністративне забезпечення суспільної безпеки на авіаційному транспорті як діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування знаходить свій вияв у специфічних адміністративних формах, використання яких визначається доцільністю та раціональністю щодо конкретного суб'єкта втручання й обставин загроз та небезпек як ймовірних, так і реальних.

Розкриті елементи змісту адміністративного забезпечення суспільної безпеки на авіаційному транспорті вичерпно відображають характерні особливості діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування та їх посадових осіб із забезпечення суспільної безпеки як невід'ємної частини адміністративного права.

Одним із ключових напрямів у формуванні теорії адміністративного механізму забезпечення авіаційної безпеки є класифікація інтересів конкретних фізичних і юридичних осіб стосовно користування авіаційним транспортом. Такими категоріями виступають: а) життєво важливий інтерес; б) господарський інтерес; в) тактичні інтереси; д) національні (державні) інтереси; є) міжнаціональні інтереси (геополітичні інтереси).

Методом синтезу, інтегрального підходу можливо виділити п'ять основних аспектів побудови адміністративного механізму забезпечення авіаційної безпеки: 1) визначення права на безпеку як основного пріоритету для фізичних осіб; 2) забезпечення авіаційної безпеки є категорією синтезу (об'єднання зусиль для досягнення безпечного користування авіаційним транспортом); 3) координування – принцип обміну інформацією всіх правоохоронних органів, формування нових інститутів захисту авіаційного транспорту; 4) забезпечення безпеки повинно відбивати інтереси суспільства

і держави стосовно захисту фізичної особи при користуванні авіаційним транспортом; 5) для досягнення стану безпеки авіації потрібно застосовувати засоби, що передбачені національним та міжнародним законодавством [181].

Адміністративна система забезпечення авіаційної безпеки – це комплекс адміністративних заходів спрямованих на ефективне використання механізмів управління і координування з метою забезпечення захисту всіх учасників користування авіаційними засобами від стороннього втручання з метою завдання шкоди.

Зміст адміністративного забезпечення суспільної безпеки на авіаційному транспорті дозволяє визначити сутність цієї категорії і розкрити її основну мету та завдання в адміністративному праві України.

Сутність категорії забезпечення суспільної безпеки визначається як сукупність мети і принципів діяльності уповноважених суб'єктів із забезпечення суспільної безпеки України.

Мета забезпечення суспільної безпеки на авіаційному транспорті полягає в досягненні стану відсутності загроз і небезпек будь-якого походження всіх суб'єктів суспільства з допомогою правозастосування адміністративних норм права.

Таким чином робимо проміжний висновок про те, що адміністративна система забезпечення авіаційної безпеки є частиною загальної авіаційної безпеки.

Іншим важливим аспектом адміністративного регулювання сфери цивільної авіації є проблематика авіаційного простору та специфічні умови регулювання сфери цивільної авіації.

Відповідно до п. 2.1 наказу Міністерства інфраструктури «Про затвердження Порядку погодження місця розташування та висоти об'єктів на приаеродромних територіях та об'єктів, діяльність яких може вплинути на безпеку польотів і роботу радіотехнічних приладів цивільної авіації» від 30.11.2012 р. № 721, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 24.12.2012 р., діяльність об'єктів, які можуть вплинути на безпеку польотів,

їх місце розташування, будівництво в приаеродромній території узгоджують із державіаслужбою [99; 105]. Використання території, що стосується авіаційної діяльності, об'єктів, що розташовані на ній, також є об'єктом адміністративно-правового регулювання авіації [99].

Крім того, на думку О. Брусакової, державне регулювання використання повітряного простору України здійснюється за допомогою цивільно-військової координації, розгляду заявок, класифікації повітряного простору тощо [26]. При цьому слід зазначити, що для всіх без винятку суспільних відносин з приводу функціонування авіаційного транспорту будуть характерні спільні засоби державного регулювання, тобто такі, що будуть мати місце незалежно від окремих проявів або ж складників даної галузі [26]. Тобто вчена стверджує про здійснення державного регулювання за допомогою фінансування галузі авіаційного транспорту або ж її фінансового забезпечення [26].

З огляду на ситуацію, що склалася нині у світі, а саме поширення вірусу COVID-19, підприємства авіаційної галузі постають перед безпрецедентними викликами. У зв'язку з впровадженням суворих карантинних заходів через закриття державних кордонів, призупиненням міжнародного та внутрішнього регулярного пасажирського авіасполучення обсяги повітряного руху в Україні значно зменшилися. Усі вищенаведені чинники негативно вплинули на фінансовий і соціально-економічний стан Украероруху й аеропортів України [26; 210]. Тому важливими є рішучі заходи із державного регулювання вказаної сфери суспільних відносин. Одними із таких заходів стали електронні петиції на сторінках офіційних інтернет-представництв вищих органів державної влади – Президента України [208] та Кабінету Міністрів України. Зокрема, з ціллю підтримання авіаційної галузі України в петиції до Кабінету Міністрів України було викладено прохання: затвердити державну цільову програму підтримання авіаційної галузі з метою мінімізації негативних наслідків кризи в авіаційній галузі; звільнити авіапідприємства від сплати податку на додану вартість,

єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та податку на доходи фізичних осіб на 2–4 квартали 2020 року [26; 210]. Схожі питання порушуються в петиції до Президента України, при цьому додатково вимагається: виділити з Державного бюджету Украероруху цільові кошти (дотації) на фінансування надання послуг з аеронавігаційного обслуговування українським авіакомпаніям; надати Украероруху пряму грошову підтримку з боку держави (державного банку) у вигляді довгострокової кредитної лінії у розмірі не менше 1 млрд грн зі строком погашення не менше 5 років та початком виплати відсотків та основної суми кредиту не раніше 2021 року [26].

У контексті зазначеної проблематики, необхідним є прийняття Державної цільової програми підтримання авіаційної галузі України. У положеннях такої програми серед основних заходів державного регулювання даної сфери суспільних відносин слід зазначити здійснення фінансового забезпечення галузі авіаційного транспорту за наведеними вище напрямками, а також налагодити міжнародне співробітництво.

Одним із ефективних рішень, на думку О. М. Качур, стане розв'язання питання стосовно спільного повітряного простору з країнами Європейського Союзу, що стане можливим шляхом укладання Угоди про Спільний авіаційний простір (Угода про САП) [64, с. 36].

Європейський спільний авіаційний простір – двостороння угода між Євросоюзом і третіми країнами для окреслення спільних стандартів безпеки та лібералізації ринкових відносин у сфері авіації [218]. Угода про спільний авіаційний простір базована на принципі прийняття третьою країною всього законодавства ЄС у сфері цивільної авіації, зокрема щодо безпеки польотів, захисту пасажирів, відповідальності авіаперевізників за перевезення, захисту навколишнього середовища, конкуренції та державної допомоги. Для України це конкретний і цільовий напрям інтеграції до ринку ЄС згідно з його стандартами [82; 218].

Крім того, САП передбачає поступове відкриття ринку між ЄС та його сусідами, пов'язане із зближенням нормативних актів, шляхом поступового впровадження авіаційних правил ЄС, щоб запропонувати нові можливості для операторів та ширший вибір для споживачів. Процеси відкриття ринку та зближення нормативних актів відбуваються паралельно з метою сприяння добросовісній конкуренції та впровадженню загальних стандартів високої безпеки, безпеки, довкілля та інших. Ця авіаційна зона передбачає прийняття сусідніми партнерами частини Acquis, що містить європейські авіаційні правила, починаючи з вимог безпеки. Відкриття ринку та прогресивна гармонізація регуляторних актів здійснюються послідовно і забезпечуються технічною допомогою для підтримки цих країн-партнерів у процесі прийняття необхідних заходів. САП реалізується на основі всеосяжних угод про повітряний транспорт, що сприяють загальним економічним, торговим та туристичним відносинам. Переговори щодо такої всеохоплюючої угоди можуть розпочатися, як тільки сусідня країна продемонструє свою чітку прихильність взяти на себе зобов'язання, пов'язані з приєднанням до САА. ЄС уклав такі угоди із Західними Балканами (Угода ЕСАА), Грузією, Ізраїлем, Йорданією, Молдовою та Марокко. Перші подібні угоди про сусідство були укладені із партнерами із Західних Балкан та Марокко в 2006 році, і вони застосовуються з дати підписання. У 2010 році були підписані подібні угоди з Грузією та Йорданією. Останніми є угоди з Молдовою, підписаними в червні 2012 року, та Ізраїлем, підписаними в червні 2013 року. Крім того, переговори про авіаційну угоду з Україною відбудуться, і очікується, що вона буде підписана найближчим часом. Що стосується відносин з іншими сусідніми країнами, переговори тривають з Ліваном, Тунісом та Азербайджаном. Зрештою, загальний європейський авіаційний простір може охоплювати до 50–55 штатів із загальною чисельністю населення до 1 мільярда жителів [61].

8 лютого 2017 р. Кабінетом Міністрів України ухвалено розпорядження № 88-р «Про затвердження плану заходів з підготовки до запровадження

спільного авіаційного простору України з Європейським Союзом і його державами-членами», що погоджує план заходів із входження України до єдиного європейського простору [144].

Ця Угода посприяла би підвищенню ефективності державного регулювання в галузі авіаційного транспорту внаслідок запровадження європейських стандартів такої діяльності, що було би позитивним поштовхом на шляху до євроінтеграції і загалом позитивно вплинуло б на розвиток національної авіаційної галузі [26; 82].

Нормальне функціонування цивільної авіації в Україні, зростання фінансових можливостей вітчизняних авіаперевізників можливі лише за умови забезпечення належного рівня державної підтримки та запровадження міжнародних норм у вітчизняну авіацію. Співпраця з іноземними авіакомпаніями й наземними службами авіації буде сприяти безпечному функціонуванню авіаційної галузі в Україні, задоволенню всіх потреб населення в повітряному сполученні, нарощуванню нової технічної оснащеності повітряних суден, підвищенню безпеки польотів, завоюванню авторитету вітчизняних авіаперевізників, укріпленню їхньої фінансової можливості та конкурентоспроможності [28].

Для здійснення повітряного сполучення між Україною та іноземними державами державний орган, що здійснює управління в сфері авіації, призначає повітряних перевізників України згідно з положеннями міжнародних договорів про повітряне сполучення або повітряний транспорт, інших домовленостей авіаційних властей за встановленою ними процедурою. Призначення означає надання такому перевізникові відповідних комерційних прав для експлуатації міжнародної повітряної лінії на певних умовах [12].

Отже, адміністративно-правове забезпечення цивільної авіації безпосередньо залежить від міжнародних договорів. Українським є процес імплементації європейського законодавства та норм міжнародних договорів до національного законодавства. Такий підхід уможливорює спрощення процедур в авіації, пов'язаних із сертифікацією, реєстрацією

повітряних суден, стандартизацією оформлення, удосконаленням процесу забезпечення безпеки польотів, авіаційної безпеки тощо. Галузь перевезення повітряним транспортом – одна з найпоширеніших, тому норми національного законодавства мають бути збалансовані з міжнародними стандартами у сфері перевезення. Інтенсивний розвиток авіаційного законодавства засвідчує ухвалення міжнародних договорів; нормативних актів національного законодавства через часткову імплементацію норм із міжнародних договорів; діяльність міжнародних організацій, посилення їхнього впливу на розвиток авіації на регіональному та глобальному рівнях. Виокремлено проблеми застосування міжнародних договорів у галузі цивільної авіації: неоднакове застосування норм міжнародних актів у галузі цивільної авіації; невідповідність норм вітчизняного законодавства міжнародним актам цивільної авіації; підготовка авіаційного персоналу до належного рівня авіаційної безпеки та безпеки польотів; корупційні ризики як доказ недосконалості національного законодавства; мовна відповідність. Подолати ці проблеми можливо через гармонізацію національного законодавства з вимогами ІКАО [100].

3.2 Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі цивільної авіації

Соціально-економічні зміни, що відбувалися в Україні, суттєво вплинули на становлення та розвиток права, викликали необхідність не тільки «залатування» «радянських» законів, а й прийняття фундаментальних кодифікованих та звичайних законів, норми яких регулюють різноманітні суспільні відносини в державі [65].

Проблеми, пов'язані з проголошенням євроінтеграційного курсу і правовим регулюванням різних сфер та галузей суспільного життя, викликали активізацію нормотворчої діяльності. Водночас створення нової правової бази не може не спонукати певних напрямків досліджень, зокрема в авіаційній галузі.

У контексті цього важливим є визначення місця адміністративної відповідальності суб'єктів авіаційної діяльності – юридичних осіб в системі адміністративно-правового регулювання відповідальності в цивільній авіації.

Питанням адміністративної відповідальності взагалі та адміністративної відповідальності юридичних осіб зокрема, присвятили свої праці Авер'янов В.Б., Битяк Ю. П., Гончарук С.Т., Зима О.Т., Кисіль З. Р., Кисіль Р. В., Колпаков В. К., Лук'янець Д.М., Філіппов А.В. та ін. [65].

З прийняттям нової редакції Повітряного кодексу України від 19.05.2011 р. № 3393–VI [122] авіаційна спільнота вступила в новий етап правового регулювання діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України. Преамбульні норми ПКУ недвозначно вказують на цілі такого регулювання: гарантування безпеки авіації, забезпечення інтересів держави, національної безпеки та потреб суспільства і економіки у повітряних перевезеннях та авіаційних роботах [122].

Характерною особливістю ПКУ є те, що наведені у ст.1 терміни вживаються в певному значенні. Так, основоположним, на нашу думку, що «пронизує» увесь ПКУ, є термін «авіаційна діяльність», він тлумачиться

визначається як діяльність фізичних та юридичних осіб у галузі авіації та/або організація повітряного руху України [122].

Аналіз понять «організація повітряного руху», «цивільна авіація» (п. п. 74, 102) ПКУ), авіації як галузі, що є складовою частиною транспортної системи країни (Положення про використання повітряного простору України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 р. № 401 [129]) дає підстави визначити два основних елементи цих дефініцій – суб'єкти та об'єкти авіаційної діяльності [122].

Суб'єктно-об'єктний склад авіаційної діяльності дозволяє достатньо точно їх визначити. Так, суб'єкт авіаційної діяльності – фізичні та юридичні особи незалежно від форми власності, відомчої підпорядкованості, які провадять діяльність у галузі цивільної авіації, а об'єкти авіаційної діяльності – повітряні судна, їх компоненти та обладнання, авіаційна наземна техніка та аеродромне обладнання, інженерно-технічні споруди, рухоме та нерухоме майно, що використовуються для провадження авіаційної діяльності [65; 122].

Новелою ПКУ, на нашу думку, (порівняно з ПКУ 1993 року) є те, що до нього включено Розділ XVIII (Відповідальність за порушення законодавства в галузі цивільної авіації), норми статей якого визначають відсилично-бланкетно правило поведінки і визначено-відсилично відповідальність за порушення законодавства в галузі цивільної авіації; фінансові санкції у вигляді штрафу за правопорушення в галузі цивільної авіації, що застосовуються до юридичних осіб – суб'єктів авіаційної діяльності; орган, уповноважений розглядати справи про правопорушення у галузі цивільної авіації; порядок накладення, оплати та стягнення штрафів за правопорушення в галузі цивільної авіації; порядок оскарження постанови у справі про правопорушення у галузі цивільної авіації [122].

Статею 126 ПКУ (Відповідальність за порушення законодавства в галузі цивільної авіації) визначено, що за протиправні дії юридичні і фізичні особи, діяльність яких пов'язана з використанням повітряного простору України,

розробленням, виготовленням, ремонтом та експлуатацією авіаційної техніки, здійсненням господарської діяльності в галузі цивільної авіації, обслуговуванням повітряного руху, забезпеченням безпеки авіації, несуть відповідальність згідно із законом [122].

Для характеристики зазначених видів діяльності в галузі цивільної авіації слід звернутися не тільки до дефініцій, що містяться в ПКУ, а й до інших нормативно-правових актів. Так, відповідно до п. 26 ч. 1 ст. 1 ПКУ під використанням повітряного простору України розуміється провадження діяльності, пов'язаної з польотами повітряних суден, з переміщенням (перебуванням) матеріальних об'єктів у повітряному просторі України, а також з вибуховими роботами, пусками ракет, усіма видами стрільб, у тому числі з метою здійснення впливу на гідрометеорологічні процеси в атмосфері, що становлять загрозу безпеці польотів повітряних суден та інших літальних апаратів. Аналогічна дефініція міститься й у Положенні про використання повітряного простору України [122; 129].

Розроблення, виготовлення, ремонт та експлуатація авіаційної техніки характеризується тим, що розробники (юридичні особи), виробники (юридичні або фізичні особи), ремонтні підприємства та експлуатанти (юридичні або фізичні особи) здійснюють розроблення авіаційної техніки або змін до неї, виробництво авіаційної техніки, усувають руйнування або серйозне пошкодження повітряного судна, що призвело до порушення міцності його конструкції або погіршення льотно-технічних характеристик внаслідок впливу зовнішнього середовища або порушення технології обслуговування, правил зберігання і транспортування та експлуатують чи пропонують послуги з експлуатації повітряних суден [65].

Враховуючи положення ч. 1 ст. 3 Господарського кодексу України від 16.01.2003 р. № 436-IV та п. 102 ч. 1 ст. 1 ПКУ під господарською діяльністю в галузі цивільної авіації слід розуміти діяльність суб'єктів господарювання в зазначеній галузі як елемента суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію об'єктів авіаційної діяльності, виконання робіт чи

надання послуг вартісного характеру щодо повітряних перевезень і авіаційних робіт, що мають цінову визначеність, а також виконання польотів у приватних цілях [65].

Обслуговування повітряного руху як елемент системи організації повітряного руху – це забезпечення польотно-інформаційного обслуговування, аварійного чи диспетчерського обслуговування повітряного руху (районного диспетчерського обслуговування, диспетчерського обслуговування підходу або аеродромного диспетчерського обслуговування) (п. 73 ч. 1 ст. 1 ПКУ) [65; 122].

Чинне законодавство не містить легальної дефініції « регулювання авіації». Натомість відповідно до п. 20 ч. 1 ст. 1 ПКУ безпека авіації – стан галузі цивільної авіації, за якого ризик завдання збитків людям чи майну знижується до прийнятного рівня у результаті безперервного процесу визначення рівня небезпеки і керування ним та утримується на такому рівні, або знижується далі, у сферах безпеки польотів, авіаційної безпеки, охорони навколишнього природного середовища, економічної безпеки та інформаційної безпеки [65; 122].

У наукових дослідженнях висловлюється думка, що «адміністративно-правове регулювання цивільної авіації можна визначити як здійснення комплексу адміністративно-правових заходів із забезпечення нормальної і безпечної діяльності авіації і авіаційних об'єктів» [203, с. 39]. На нашу думку, роль норм адміністративного права в механізмі адміністративно-правового регулювання діяльності цивільної авіації та забезпеченні її безпеки є превалюючим. Це підтверджується тезою про те, що «найбільша частка (до 70%) в структурі правових норм повітряного законодавства належить нормам адміністративного права» [33, с. 100]. Взагалі механізм правового регулювання складають елементи, обов'язкові на окремих його стадіях і одним із головних є норми права..., об'єктивовані в нормативно-правових актах [65; 179, с. 499].

Проте, найбільший інтерес, як видається, представляє стаття 127 ПКУ (Фінансові санкції, що застосовуються до юридичних осіб – суб’єктів авіаційної діяльності). Законодавець диференціював у нормах цієї статті рівень фінансових санкцій у вигляді штрафу не тільки залежно від виду авіаційної діяльності її суб’єктів по відношенню до її об’єктів, а й дії або бездіяльність, що її супроводжує (наприклад, порушення вимог щодо обов’язкового авіаційного страхування цивільної авіації; ненадання, надання недостовірної або надання інформації з порушенням встановлених строків до уповноваженого органу з питань цивільної авіації, обов’язкове подання якої встановлюється законодавством або авіаційними правилами України тощо) [66].

До того ж у цій статті описано 43 види діянь, які згруповані за різними розмірами фінансових санкцій, розмір яких коливається від трьохсот (наприклад за незаповнення екіпажем звітної документації або порушення процедури ведення документації під час польоту) до восьми тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (НМДГ) (наприклад за надання послуг з перевезення пасажирів або вантажу повітряним судном без відповідної ліцензії). Загалом залежно від розміру фінансових санкцій діяння згруповані у такому кількісному вимірі:

- від 5000 до 8000 НМДГ – описано 13 діянь;
- від 2000 до 5000 НМДГ – описано 18 діянь;
- від 1000 до 3000 НМДГ – описано 5 діянь;
- від 500 до 1000 НМДГ – описано 11 діянь;
- від 300 до 500 НМДГ – описано 6 діянь [66].

Додатково слід зазначити, що поза межами ПКУ існують норми, що встановлюють відповідальність у вигляді штрафу для юридичних осіб. Так, відповідно до ч. 1 ст. 1 ЗУ «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» від 02.12.2010 р. № 2753-VI «підприємства (їх об’єднання), установи, організації, які здійснюють міжнародні пасажирські перевезення (перевізники), за

невиконання обов'язку перевірити перед початком міжнародного пасажирського перевезення наявність у пасажирів документів, необхідних для в'їзду до держави прямування, транзиту, що призвело до перевезення чи спроби перевезення пасажирів через державний кордон України без необхідних документів, несуть відповідальність у вигляді штрафу від п'ятисот до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за кожного такого пасажирів, але не більше двадцяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за одне перевезення» [53; 65].

Відомо, що юридичні особи визнаються суб'єктами правових відносин не тільки таких галузей права як цивільного, господарського, а й адміністративного, тобто можуть здійснювати не тільки правомірну поведінку, набувати та реалізовувати надані їм права та виконувати покладені на них обов'язки, а й порушувати приписи норм права, що передбачає притягнення зазначених осіб до юридичної відповідальності.

У теорії права «правопорушення, суб'єктом якого є юридична особа, являє собою не що інше, як винну дію конкретних фізичних осіб, яка призвела до заподіяння певної шкоди». Якщо суб'єктом правопорушення може бути юридична особа, то й суб'єктом відповідальності в таких випадках виступає юридична особа і це не виключає можливості відшкодування збитків, заподіяних організації внаслідок притягнення її до юридичної відповідальності (в тому числі й до адміністративної), самою винною фізичною особою. До того ж з огляду на норми Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст.ст. 20, 23, 27, 256, 268) [70] щодо адміністративної відповідальності лише фізичних осіб, її доповнюють відносно юридичних осіб у такий спосіб: для юридичних осіб у сфері державного управління має передбачуватися фінансова відповідальність, супроводжувана адміністративною, дисциплінарною чи кримінальною відповідальністю посадових осіб [65; 179, с. 422–438].

Характеризуючи правову природу юридичної особи представники цивілістики відмічають, що вона існує як соціальна реальність, як той

відокремлений комплекс, який є самостійним носієм прав та обов'язків і це не директор чи інший орган управління, не колектив працівників, а специфічний суб'єкт права, що є самостійним носієм не лише прав, а й інтересів, які відповідають інтересам її засновників, але не ототожнюються з ними. А сама юридична особа може бути притягнута до адміністративної відповідальності, у формі сплати так званих фінансових штрафів [65; 175, с. 287, 310].

Досліджуючи питання взаємозв'язків галузей права і видів примусу В.К. Колпаков звертає увагу те, що галузей права значно більше, ніж видів державного примусу. Це, на його думку, пов'язано з появою в матеріальній сфері права комплексних галузей і захист правових відносин у цих галузях забезпечується крім використання інших можливостей вже існуючими видами державного примусу, а найбільшою питомою вагою, високою мобільністю і здатністю адаптуватися до конкретних умов і потреб держави виділяється адміністративний примус [65; 74, с. 276].

На думку авторів навчального посібника «Адміністративне право» З. Р. Кисіль та Р. В. Кисіль норми, що встановлюють адміністративну відповідальність мають допоміжне значення щодо багатьох інших галузей та «обслуговують» норми інших галузей права (цивільного, трудового, кооперативного, земельного, фінансового, транспортного та ін.) своїм правоохоронним, заборонним, каральним впливом, гарантуючи юридичну обов'язковість приписам багатьох юридичних галузей [65; 68, с. 61]. Так, наприклад, відповідно до п.п. 1) та 5) ч. 1 ПКУ за правопорушення в галузі цивільної авіації до юридичних осіб – суб'єктів авіаційної діяльності застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу від п'яти до восьми тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян у разі порушення вимог щодо використання обов'язкових у повітряному русі знаків і сигналів для цілей, не пов'язаних з повітряним рухом; допуску авіаційного персоналу до професійної діяльності без відповідного свідоцтва або з порушенням визначених у ньому обмежень; від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних

мінімумів доходів громадян у разі ненадання встановлених послуг пасажирам з обмеженими можливостями (інвалідам) [65].

Надаючи визначення заходам відповідальності за порушення адміністративно-правових установлень професор В.К. Колпаков зазначає, що це заходи адміністративного примусу, які містяться в адміністративно-правових санкціях і застосовуються уповноваженими на те суб'єктами, з додержанням встановленої процедури не тільки до фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень, а й до юридичних осіб за порушення адміністративно-правових установлень [65]. Аналізуючи адміністративне законодавство України науковець робить висновок, що:

- за порушення адміністративно-правових установлень можуть застосовуватись стягнення, що накладаються в адміністративному порядку на юридичних осіб;
- стягнення, що накладаються в адміністративному порядку на юридичних осіб які належать до нових заходів адміністративного примусу;
- заходи впливу на юридичних осіб, які є заходами відповідальності і накладаються за порушення адміністративно-правових установлень в адміністративному порядку, не кодифіковані;
- найбільшу питому вагу серед цих заходів мають заходи фінансового характеру, зокрема штрафи [65; 74, с. 283–287].

Інші, крім стягнень, до яких слід віднести адміністративно-господарський штраф, заходи відповідальності, що накладаються в адміністративному порядку, подані в господарському законодавстві як заходи впливу на юридичних осіб за порушення адміністративно-правових установлень. Згідно зі ст. 216 Господарського кодексу України від 16.01.2003 р. № 436-IV [37] (далі – ГКУ) учасники господарських відносин, в тому числі й в авіаційній галузі несуть господарсько-правову відповідальність за правопорушення у сфері господарювання шляхом застосування до правопорушників господарських санкцій на підставах і в порядку, передбачених ГКУ, іншими законами та договорами. Згідно зі ст. 238 ГКУ адміністративно-господарськими

санкціями є заходи організаційно-правового або майнового характеру, спрямовані на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію наслідків порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності. «Тобто ГКУ можна назвати не тільки законом, який офіційно визнав адміністративну відповідальність юридичних осіб, а й першим кодифікованим актом, у якому зібрано загальні положення щодо такої відповідальності» [3; 65].

Вона може бути застосована і до суб'єктів авіаційної господарської діяльності уповноваженим органом державної влади у галузі цивільної авіації. Відповідно до ст. 239 ГКУ види адміністративно-господарських санкцій (крім виражених у грошовій сумі), що можуть бути застосовані до суб'єктів авіаційної діяльності наступні:

- зупинення дії ліцензії на здійснення перевезень пасажирів, вантажів повітряним транспортом;
- анулювання ліцензії на здійснення перевезень пасажирів, вантажів повітряним транспортом;
- обмеження або зупинення діяльності, пов'язаної з експлуатацією повітряних ліній [65].

У ПКУ не застосовується щодо юридичних осіб поняття «адміністративне правопорушення», «адміністративна відповідальність», «адміністративне стягнення». Лише п.8) ч.1 ст.16 ПКУ щодо повноважень державних інспекторів та осіб, уповноважених на проведення перевірок передбачено складання ними протоколів та розгляд справ про адміністративні правопорушення і застосування фінансових санкцій. Водночас законодавець додатково може вказати на належність заходів впливу до сфери адміністративного примусу. Так, п. 13) ч. 1 ст. 6 та п. 8) ч. 2 ст. 10 визначають, що керівник уповноваженого органу з питань цивільної авіації здійснює в межах та у спосіб, визначені законом притягнення до відповідальності шляхом накладення стягнень на суб'єктів авіаційної діяльності за порушення авіаційних правил України; з метою регулювання цивільної авіації уповноважений орган з питань цивільної

авіації здійснює комплекс заходів, спрямованих на запобігання виникненню авіаційних подій, шляхом накладення штрафів [122]. Ст. 127 ПКУ використовується термін «фінансові санкції у вигляді штрафу». У цьому зв'язку професор В. Б. Авер'янов зазначає, що «законодавець, встановлюючи адміністративну відповідальність юридичних осіб, вживає терміни «штраф», «відповідальність у вигляді штрафу». Незважаючи на те, що стосовно юридичних осіб термін «адміністративна відповідальність» безпосередньо не вживається, є підстави стверджувати: у всіх подібних випадках йдеться саме про адміністративну відповідальність». Вивчення місця санкцій щодо підприємств, установ або організацій в системі юридичної відповідальності дає підстави зробити висновок, що застосування уповноваженими органами стягнень у вигляді штрафу – це атрибут адміністративної відповідальності» [5]. Як аргумент на користь зазначеного висновку щодо авіаційної діяльності – пп. 18) п. 9 Указу Президента України «Про затвердження Положення про Державну авіаційну службу України» від 06.04.2011 р. № 398/2011: «Голова Державіаслужби України притягує до адміністративної відповідальності суб'єктів авіаційної діяльності за порушення авіаційних правил України» [195].

Відомо, що в авіації як галузі суспільного виробництва сконцентрована значна кількість матеріальних, інтелектуальних та інформаційних ресурсів, а звідси – це наукоємка та високотехнологічна галузь. У суб'єкта авіаційної діяльності – юридичної особи акумулюються значно більші фінансові, матеріальні, інтелектуальні ресурси для досягнення своєї мети, ніж у фізичної особи. А звідси – вчинене суб'єктом авіаційної діяльності – юридичною особою правопорушення, може завдати значно більшу шкоду державі і суспільству, ніж проступок окремої фізичної особи. На цю особливість щодо юридичних осіб взагалі зверталась увага науковців ще у 2001 році [60, с. 3; 66].

У наукових дослідженнях, монографічній та навчальній літературі такі правові явища як адміністративна відповідальність, адміністративна відповідальність юридичних осіб як певної сукупності відносно відокремлених правових норм в межах галузі адміністративного права позначаються по-

різному. Так, О. Л. Жильцов оперує категорією «інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб» [49, с. 14]; О. Т. Зима «адміністративна відповідальність юридичних осіб регламентується значною кількістю правових норм, які входять до правового інституту адміністративної відповідальності і утворюють окремий підінститут – «Адміністративної відповідальності юридичних осіб» [60, с. 2, 9]; професор Д. М. Лук'янець адміністративну відповідальність взагалі характеризує як відносини, що виникають між органами виконавчої влади і фізичними або юридичними особами (за умов відсутності між ними відносин службового підпорядкування) з приводу вчинення останніми передбачених законодавством протиправних діянь і полягають у застосуванні до них в адміністративному порядку передбачених законом стягнень, а адміністративну відповідальність юридичних осіб визначає як «інститут адміністративної відповідальності» [89, с. 34]; професор В. К. Колпаков констатує ту обставину, що дозволяє дослідникам вказувати на існування «інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб» [65; 73, с. 63]. Досліджуючи феномен адміністративної відповідальності та наводячи аргументи щодо її трансформації на сучасному етапі професор С. Т. Гончарук дійшов висновку, що остання здебільшого пов'язується із застосуванням адміністративних стягнень до осіб, що вчинили адміністративні проступки і пропонує за основу нормативного визначення цього поняття наступну дефініцію: «Адміністративна відповідальність – це вид правової відповідальності, який передбачає застосування уповноваженими на те органами чи посадовими особами адміністративних стягнень щодо фізичних або юридичних осіб, які вчинили адміністративні проступки». З цим судженням слід погодитися, зауваживши при цьому наступне. За своєю юридичною природою фінансові санкції, що застосовуються до юридичних осіб – суб'єктів авіаційної діяльності і визначені у ст. 127 Повітряного кодексу України є адміністративними стягненнями у вигляді штрафу. По-друге, КУпАП встановлено застосування стягнень тільки до фізичних осіб, а тому ст.127 ПКУ є спеціальною щодо кваліфікації адміністративного делікту та визначення

розміру стягнення, що може бути застосований до юридичних осіб – суб’єктів авіаційної діяльності; натомість ст.ст. 111, 112 КУпАП є спеціальними щодо фізичних осіб, як суб’єктів так і не суб’єктів авіаційної діяльності виходячи з бланкетності ст. 126 Повітряного кодексу України.

Отже, ґрунтуючись на основоположних дослідження адміністративної відповідальності взагалі, адміністративної відповідальності юридичних осіб зокрема можна надати таке визначення адміністративно-правової відповідальності суб’єктів авіаційної діяльності – юридичних осіб – це різновид підінституту адміністративної відповідальності юридичних осіб, нормами якого встановлюється примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування уповноваженим органом з питань цивільної авіації передбачених законодавством за вчинення порушень акційних правил України заходів впливу, які виконані правопорушником [65].

Висновки до Розділу 3

1. У розділі зосереджено увагу на важливості удосконалення адміністративно-правового регулювання цивільною авіацією. Проаналізовано стан державного регулювання у сфері авіаційного транспорту та запропоновано шляхи вдосконалення державного регулювання цивільною авіацією. Акцентовано, що вітчизняна авіаційна галузь найбільше постраждала від глобальної кризи, спричиненої світовою пандемією COVID-19. У контексті цього запропоновано вжити низку заходів, спрямованих на вдосконалення державного регулювання у сфері цивільної авіації, які можуть бути реалізовані шляхом: розробки та якнайшвидшого виконання Державної програми підтримки авіаційного транспорту України; адекватної фінансової підтримки авіаційної галузі; посилення міжнародного співробітництва, а також укладення ключових міжнародних договорів у цій галузі. Констатовано, що однією з основних проблем є вирішення питання стосовно спільного повітряного простору з країнами Європейського Союзу шляхом укладання Угоди про Спільний авіаційний простір.

2. САП передбачає поступове відкриття ринку між ЄС та його сусідами, пов'язане із зближенням нормативних актів, шляхом поступового впровадження авіаційних правил ЄС, щоб запропонувати нові можливості для операторів та ширший вибір для споживачів. Процеси відкриття ринку та зближення нормативних актів відбуваються паралельно з метою сприяння добросовісній конкуренції та впровадженню загальних стандартів високої безпеки, безпеки, довкілля та інших. Ця авіаційна зона передбачає прийняття сусідніми партнерами частини Acquis, що містить європейські авіаційні правила, починаючи з вимог безпеки.

3. З огляду на наближення України до європейських авіаційних стандартів, льотні центри, центри підготовки авіаційного персоналу в Україні значну увагу приділяють підготовці авіаперсоналу, його узгодженість із кваліфікаційними вимогами. Зазначено, що авіаційний персонал – це особи, які пройшли спеціальну фахову підготовку, мають свідоцтво й реалізують льотну експлуатацію, технічне обслуговування повітряних суден, організацію

повітряного руху, технічну експлуатацію наземних засобів зв'язку, навігації, спостереження.

4. Запропоновано власну дефініцію терміну адміністративно-правова відповідальність суб'єктів авіаційної діяльності – юридичних осіб – це різновид підінституту адміністративної відповідальності юридичних осіб, нормами якого встановлюється примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування уповноваженим органом з питань цивільної авіації передбачених законодавством за вчинення порушень акційних правил України заходів впливу, які виконані правопорушником.

5. Установлено, що з прийняттям нової редакції Повітряного кодексу України від 19.05.2011 р. № 3393-VI, авіаційна спільнота вступила в новий етап правового регулювання діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України. Зокрема, до ПК включено Розділ XVIII (Відповідальність за порушення законодавства в галузі цивільної авіації), норми статей якого визначають відсилочно-бланкетно правило поведінки і визначено-відсилочно відповідальність за порушення законодавства в галузі цивільної авіації; фінансові санкції у вигляді штрафу за правопорушення в галузі цивільної авіації, що застосовуються до юридичних осіб – суб'єктів авіаційної діяльності; орган, уповноважений розглядати справи про правопорушення у галузі цивільної авіації; порядок накладення, оплати та стягнення штрафів за правопорушення в галузі цивільної авіації; порядок оскарження постанови у справі про правопорушення у галузі цивільної авіації.

6. Натомість згідно зі ст. 239 ГКУ видами адміністративно-господарських санкцій (крім виражених у грошовій сумі), що можуть бути застосовані до суб'єктів авіаційної діяльності, є: зупинення дії ліцензії на здійснення перевезень пасажирів, вантажів повітряним транспортом; анулювання ліцензії на здійснення перевезень пасажирів, вантажів повітряним транспортом; обмеження або зупинення діяльності, пов'язаної з експлуатацією повітряних ліній тощо.

ВИСНОВКИ

У роботі наведено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання, що полягало в тому, щоб на основі аналізу норм міжнародного повітряного права, національного нормативно-правового регулювання цивільної авіації в Україні та наукових джерел визначити сучасний стан адміністративно-правового регулювання цивільної авіації України, а також сформулювати пропозиції щодо його удосконалення.

На підставі проведеного дослідження сформульовано такі висновки:

1. Констатовано, що державним регулюванням цивільної авіації є створення умов для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в зазначеній галузі у формі системи юридичних засобів (концепцій, програм, напрямків тощо), за допомогою яких вищі органи держави здійснюють скоординований та цілеспрямований вплив у напрямі, який є бажаним для держави, а юридична наука та прикладні дослідження в одній із високотехнологічніших галузей формують упорядковане функціонування суспільних відносин в останній.

2. Встановлено, що вперше за історію незалежної України державне регулювання цивільної авіації та використання повітряного простору охоплено поняттям «система» на рівні закону і відображено у розділі II Повітряного Кодексу України. До цієї системи належать такі елементи:

- державне регулювання діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України;
- державне регулювання діяльності в галузі цивільної авіації;
- повноваження керівника уповноваженого органу з питань цивільної авіації;
- державне регулювання діяльності в галузі державної авіації;
- державне регулювання використання повітряного простору України;
- розслідування авіаційних подій та інцидентів.

3. Констатовано, що згідно із ч. 2 ст. 4 ПК України Державне регулювання діяльності в галузі авіації та використання повітряного

простору України полягає у формуванні державної політики та стратегії розвитку, визначенні завдань, функцій, умов діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України, застосуванні заходів безпеки авіації, прийнятті загальнообов'язкових авіаційних правил України, у здійсненні державного контролю за їх виконанням та встановленні відповідальності за їх порушення, а Президент України та Кабінет Міністрів України забезпечують реалізацію державної політики розвитку авіації України відповідно до Конституції та законів України (ч. 3). Тобто державне регулювання авіації визначає встановлення правил і процедур використання повітряного простору за допомогою повітряних суден, інших об'єктів авіаційної діяльності, з метою виконання функцій із забезпечення національної безпеки і оборони держави і захисту населення та задоволення потреб економіки і громадян у повітряних перевезеннях і авіаційних роботах, а також для виконання польотів у приватних цілях.

4. Сформульовано визначення поняття джерела правового регулювання цивільної авіації – це зовнішня форма існування норм права у вигляді письмових документів, виданих в межах повноважень суб'єктів правотворчості згідно спеціальної процедури, має юридичну силу та обов'язковість до виконання для суб'єктів авіаційної діяльності в частині, що їх стосується, відображає політику держави, спрямоване на регулювання та охорону суспільних відносин в галузі цивільної авіації. Нормативні джерела правового регулювання цивільної авіації класифіковано на:

1) Міжнародні – ратифіковані міжнародні акти є частиною національного законодавства України і характеризуються, як правило, вищою юридичною силою, ніж всі інші нормативні джерела, окрім Конституції України.

2) Національні – характеризується ієрархічністю нормативних джерел за юридичною силою.

Резюмовано, що система законодавства України загалом, і у сфері адміністративно-правового регулювання цивільної авіації зокрема базується

на Конституції України як на основному законі держави. У відповідності до Конституції України укладаються міжнародні угоди і приймаються закони, що не можуть суперечити ратифікованим ВРУ міжнародним угодам. На їх підставі і для забезпечення їх виконання органи виконавчої влади приймають підзаконні акти, що мають відповідати Конституції України, міжнародним угодам, ратифікованим ВРУ і законам України

5. Зазначено, що основна проблема правового регулювання цивільної авіації полягає в низькій якості нормативно-правових джерел, а також в неоднозначності тлумачення спеціальних термінів. Встановлено, що ключовим критерієм оцінки якості змісту має бути відповідність норм нормативного акту суспільним відносинам, які він покликаний регулювати, його правомірність, актуальність (необхідність), доцільність, адекватність, ефективність правового впливу. Крім того, зазначено, що у сфері правового забезпечення діяльності цивільної авіації перед Україною постає низка проблем, які поділено на такі групи, як:

1) Недоліки змісту – найбільш розповсюджені з них прогалини, колізії законодавства, застарілість правових норм, невідповідність світовим стандартам нормативного забезпечення цивільної авіації тощо;

2) Недоліки форми: низький рівень систематизації (неповна кодифікація) велика кількість внутрішніх і зовнішніх відсилань тощо.

Запропоновано шляхи їх вирішення.

Згідно з Указом Президента України від 11.06.1998 р. № 615/98 затверджено Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу.

6. Прийняття Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, що ратифікована Законом України від 10.11.94 р. № 237/94-ВР , затвердило вектор політики нашої держави. Згідно з Угодою «Сторони погоджуються, що принцип свободи транзиту товарів є суттєвою умовою для досягнення цілей цієї Угоди і кожна Сторона забезпечує необмежений транзит через свою територію товарів, які походять з митної території або призначені для

митної території другої Сторони». Відповідно до п.2 ч.1 ст.6 та ч.2 ст.11 ПКУ керівник уповноваженого органу з питань цивільної авіації здійснює повноваження щодо організації розроблення проектів авіаційних правил України і затвердження їх в установленому порядку. Натомість надання юридичної сили авіаційним правилам України, що регулюють різні аспекти авіаційної діяльності, розробляються та затверджуються Державіаслужбою наказами організаційно-розпорядчого характеру, а для того, щоб вони відповідали регламентам ІКАО та законодавству ЄС (директивам та регламентам), необхідно внести в ПКУ, ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» та Указ Президента України «Про затвердження Положення про Державну авіаційну службу України» зміни в частині реєстрації нормативно-правових актів Державіаслужби в Міністерстві юстиції України.

7. Проаналізовано адміністративно-правовий механізм регулювання цивільної авіації, охарактеризовано саме поняття адміністративно-правове регулювання діяльності цивільної авіації – це 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 і економіки у повітряних перевезеннях та авіаційних роботах.

8. З'ясовано, що об'єкт адміністративно-правового регулювання цивільної авіації складають 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 з метою здійснення повітряних перевезень, виконання авіаційних робіт, обслуговуванням повітряного руху, сертифікацією суб'єктів та об'єктів авіаційної діяльності тощо.

9. Встановлено, що метою адміністративно-правового регулювання є упорядкування, охорона та розвиток зазначених відносин за допомогою всього інструментарію такого регулювання. Натомість завдання полягають у гарантуванні безпеки авіації, забезпеченні інтересів держави, національної безпеки та потреб суспільства і економіки у повітряних перевезеннях та авіаційних роботах.

10. Резюмовано, що принципи адміністративно-правового регулювання цивільної авіації, – це 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. З огляду на аналіз вітчизняного законодавства, юридичної літератури, усі принципи державного контролю в галузі авіації можна класифікувати на дві групи: загальні та спеціальні. До загальних належать ті принципи, що характерні для державного контролю не тільки в авіації, а й в інших видах діяльності: принципи системності, систематичності та плановості, дієвості й оперативності, законності, гласності, науковості, гарантування рівності прав усіх учасників перед законом, адміністративних процедур, системності. Серед спеціальних принципів виокремлюють ті, що властиві лише авіаційній діяльності: принципи відповідності діяльності суб'єктів авіаційної діяльності вимогам і нормам міжнародного законодавства, забезпечення вимог безпеки авіаційної діяльності, підвищеної відповідальності.

11. Водночас функціями адміністративно-правового регулювання цивільної авіації є комплекс взаємопов'язаних напрямків діяльності щодо

здійснення цілей та інтересів розробників, виробників авіаційної техніки, повітряних перевізників та їх клієнтів, що стандартизовані різноманітними інструкціями, правилами та порядками.

12. З'ясовано, що до системи суб'єктів адміністративно-правового регулювання цивільної авіації в Україні віднесено: Президента України, РНБО України, Кабінет Міністрів України, а також центральні органи виконавчої влади (зокрема Мінінфраструктури, МВС, Міністерство екології та природних ресурсів України, СБУ), місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування (особливо в частині охорони навколишнього середовища), юридичні особи, що не є державними органами: авіакомпанії, аеропорти, аеродроми базування ЦА, аеропортові комітети з авіаційної безпеки, а також фізичні особи: працівники ЦА, відповідальні за безпеку цивільної авіації і наділені виконавчо-розпорядчими повноваженнями (начальники аеропортів, служб авіаційної безпеки, командири повітряних суден під час польоту тощо) та деякі інші. Надано характеристику їх основних функцій та повноважень.

13. Здійснено класифікацію основних форм адміністративно-правового регулювання цивільної авіації, зокрема залежно від змісту управлінської діяльності: видання нормативно-правових управлінських актів; укладення адміністративно-правових договорів (зокрема щодо охорони об'єктів цивільної авіації); здійснення юридично значущих дій (таких, як державна реєстрація, сертифікація, ліцензування, надання дозволу на зліт чи посадку, надання повітряного коридору); видання інших офіційних документів (наприклад, дозволів на проведення спортивних та навчальних польотів) в сфері цивільної авіації. Охарактеризовано їх ознаки та особливості. Встановлено, що окремою та найсуттєвішою формою державного управління у сфері регулювання цивільної авіації є державний контроль, який також розглядають і як одну з найважливіших функцій державного управління.

14. На підставі аналізу принципів адміністративно-правового регулювання цивільної авіації, виокремлено теоретичні методи

адміністративно-правового регулювання в галузі цивільної авіації та запропоновано їх класифікацію. Зокрема, доречно розрізняти методи правового регулювання, які характеризують цей правовий інститут, і методи державного управління, що характеризують адміністративно-правове регулювання цивільної авіації як врегульовану правом діяльність уповноважених суб'єктів – держави в особі її органів (переважно виконавчої влади) та посадових осіб, а також недержавних суб'єктів.

15. Констатовано, що правовому інституту адміністративно-правового регулювання цивільної авіації, який можна віднести до міжгалузевих (адміністративного і повітряного права), характерний значною мірою імперативний метод правового регулювання. Це зумовлено специфікою правовідносин в сфері регулювання цивільної авіації. Він реалізується шляхом встановлення та виконання приписів, заборон. Натомість диспозитивний метод виражається в наданні дозволів на здійснення певних дій, коли об'єкт управління має можливість вибору варіанта поведінки. Зазначено, що найважливішим методом адміністративно-правового регулювання цивільної авіації залишається адміністративний примус, що обумовлено специфікою сфери суспільних відносин (безпека цивільної авіації).

16. Запропоновано власну дефініцію терміну адміністративно-правова відповідальність суб'єктів авіаційної діяльності – юридичних осіб – це різновид підінституту адміністративної відповідальності юридичних осіб, нормами якого встановлюється примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування уповноваженим органом з питань цивільної авіації передбачених законодавством за вчинення порушень акційних правил України заходів впливу, які виконані правопорушником.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авиационная безопасность: Международные конвенции и Приложение 17 / Сост.: А. Г. Корченко, С. В. Корпенко, Е. В. Пацера. Київ: НАУ, 2004. 166 с.
2. Административное право Украины / под ред. проф. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2000. С. 151.
3. Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. Богуцький [та ін.]; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків: Право, 2010. 624 с.
4. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2001. 528 с.
5. Адміністративне право України: академічний курс: підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.: [у 2 т.] / голова ред. кол. В. Б. Авер'янов; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ: Юридична думка, 2004 . Т. 1: Загальна частина / В. Б. Авер'янов [та ін.]. 2004. 583 с.
6. Адміністративне право України: академ. курс: підруч. для студ. юрид. спец. ВНЗ / В. Б. Авер'янов [та ін.]; відп. ред. В. Б. Авер'янов; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ: Юридична думка, 2007. Т. 2: Особлива частина / В. Б. Авер'янов [та ін.]. [Б. м.]: [б.в.], 2009. 600 с.
7. Адміністративне право України: навч. посібник / Г. Г. Забарний, Р. А. Калюжний, В. К. Шкарупа. Київ: Вид. Паливода А. В., 2005. 368 с.
8. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2003. 896 с.
9. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2-х т. Москва: Юридическая литература, 1981. Т. 1. 360 с.

10. Алексеев С. С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. Москва: Издательская группа НОРМА–ИНФРА, 1998. 810 с.
11. Антонюк В. В. Організаційно-правові засади формування та реалізації державної політики інформаційної безпеки України. дис. ... канд. наук з держ. управління: спец. 25.00.02. Київ, 2017. 218 с.
12. Антощишина Н. І. Система державного регулювання авіаційних перевезень в Україні. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/23_2013/8.pdf.
13. Баган Я. Й. Адміністративно-правове забезпечення функціонування авіаційного транспорту в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Дніпро, 2018. 224 с.
14. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник. 3-е изд., пересмотр. и доп. Москва: Норма, 2008. 816 с.
15. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов. Москва, 2000. С. 268, 350.
16. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник для вузов. Москва: Издательство БЕК, 1996. 368 с.
17. Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственных администраций: учеб. пособ. Екатеринбург, 1999. С. 4.
18. Безпека авіації / В. П. Бабак, В. П. Харченко, В. О. Максимов та ін.; за ред. В. П. Бабака. Київ: Техніка, 2004. 584 с.
19. Білас А. І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження. дис. 12.00.01 канд. юр. наук. Львів, 2016. 227 с.
20. Блауберг И. В., Юдин Э. Г. Становление и сущность системного подхода. Москва: Наука, 1973. 270 с.
21. Бондарчук Н. В. Правовий режим земель авіаційного транспорту України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06. Київ, 2011. 181 с.

22. Бордунов В. Д. Международное воздушное право: учебное пособие. Москва: НОУ ВКШ «Авиабизнес»; изд-во «Научная книга», 2007. 464 с.
23. Боровіков Г. М. Адміністративно-правові відносини у сфері перевезення вантажів морським транспортом: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Дніпро, 2017. 207 с.
24. Брусакова О. Адміністративна відповідальність за правопорушення на авіаційному транспорті. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/8/23.pdf>.
25. Брусакова О. Правове забезпечення державного регулювання в галузі авіаційного транспорту. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/9/21.pdf>.
26. Брусакова О. Шляхи вдосконалення державного регулювання в галузі авіаційного транспорту. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/7/24.pdf>.
27. Булгакова І. В., Клепікова О. В. Транспортне право України: підручник. Київ: Прецедент, 2011. 344 с.
28. Вельцен В. С. Окремі питання правової регламентації повітряних перевезень в Україні. Економічна теорія та право. 2015. № 4 (23). С. 161.
29. Вовчук М. Поняття класифікації адміністративних правопорушень. URL: <https://web.znu.edu.ua/herald/issues/2010/Ur-3-2010/047-54.pdf>.
30. Вовчук М. М. Класифікаційні категорії в адміністративно-деліктному праві // Повітряне і космічне право: Юридичний вісник. Наукові праці Національного авіаційного університету. Київ: Видавництво Національного авіаційного університету «НАУ-друк», 2011. № 3 (20). С. 52–57.
31. Габричидзе Б. Н., Елисеєв Б. П. Российское административное право: учебник для вузов. Москва, 1998. С. 229.

32. Гонтар З. Г., Купчак М. Я., Харчук А. І. Адміністративне право: навч. посіб. Львів: СПОЛОМ, 2019. 172 с. рис., табл. Бібліогр.: с. 169–171 (53 назви).
33. Гончарук С. Т. Місце адміністративного права в механізмі правового регулювання відносин в галузі авіації // Малий і середній бізнес. 2008. № 1–2. С. 98–101.
34. Гончарук С. Т. Основи адміністративного права України: навчальний посібник. Київ, 2004. 200 с.
35. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі повітряного транспорту // Матеріали V Міжнародної наук.-техн. конференції «ABIA-2003». Т. 8 Повітряне і космічне право; НАУ. Київ, 2003. 58 с.
36. Горбаль Ю. С. Державне управління у сфері довкілля в умовах Європейської інтеграції України: дис. ... канд. наук з держ. управл.: спец. 25.00.01. Київ, 2017. 212 с.
37. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.
38. Григоров О. М. Основні напрямки міжнародного співробітництва України в авіаційній галузі: наукова доповідь. Київ: ІМВ, 2012. 29 с.
39. Гулак О. В. Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2020. 586 с.
40. Дата приєднання України до Чиказької конвенції про цивільну авіацію 1944 року. 10.08.1992 р.
41. Державне управління та державна служба: словник-довідник / укл. О. Ю. Оболенський. Київ: КНЕУ, 2005. 480 с.
42. Державне управління: словник-довідник / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
43. Державне управління: теорія і практика; за заг. ред. д.ю.н., проф. В. Б. Авер'янова. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.

44. Дзвінчук Д. І. Державне управління: курс лекцій. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2010. 501 с.
45. Единбурзька Європейська Рада, «Висновки керівництва» // Бюлетень ЄР № 12/92. С. 7–40.
46. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ. Т. 4, 2011. 648 с.
47. Єряшов Є. К. Вплив європейських інтеграційних процесів на формування нормативно-правового регулювання цивільної авіації України // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2013. № 1. С. 19–23.
48. Єсімов С. С., Висоцька Х. А. Окремі аспекти адаптації національного транспортного законодавства до вимог Європейського Союзу у транспортній сфері // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2014. № 801. С. 29–34.
49. Жильцов О. Л. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: процесуально-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 20 с.
50. Загальна теорія держави і права: підручн. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін.; за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2002. 432 с.
51. Закон України «Про Національну поліцію» (втратив чинність на підставі Закону № 580-VIII (580-19) від 02.07.2015, ВВР, 2015, N 40–41, ст. 379. Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1991, N 4, ст. 20.
52. Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» № 742-VII від 21.02.2014. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014. № 11, ст. 143.
53. Закон України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» від 02.12.2010 р. № 2753-VI // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 18. Ст. 128.

54. Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 22, ст. 303).
55. Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 35, ст. 358).
56. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, № 29, ст. 389).
57. Закон України «Про транспорт» від 10 листопада 1994 р., № 232/94-ВР // Відомості ВРУ. 1994. № 51. Ст. 446.
58. Замніус В., Ковриженко Д., Котляр Д. та ін. Орієнтири виборця: довідник. Київ: Міленіум, 2002. 308 с.
59. Звіт Голови Державної авіаційної служби України за 2019 рік. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit_2019/zvit-2019-avia.pdf.
60. Зима О. Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2001. 19 с.
61. Зовнішня авіаційна політика – спільний авіаційний простір із сусідами ЄС. URL: https://ec.europa.eu/transport/modes/air/international-aviation/external-aviation-policy/external-aviation-policy-common-aviation_en.
62. Інструкція з організації та здійснення контролю на безпеку в аеропортах України, затверджена наказом Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 28.09.2004 № 81. URL: <http://www.rada.gov.ua>.
63. Калюжний Р. А., Шапенко Л. О., Організаційно-правові засади забезпечення безпеки авіаційних перевезень. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/286629164.pdf>.
64. Качур М. О. Інтеграція України в спільний авіаційний простір ЄС та розвиток конкуренції на ринку авіаперевезень. Науковий вісник

Ужгородського національного університету. Серія «Міжнародні економічні відносини та світове господарство», с. 36.

65. Кирилюк Н. Адміністративно-правова відповідальність суб'єктів авіаційної діяльності-юридичних осіб. http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/4-2_2020/15.pdf.

66. Кирилюк Н. Адміністративно-правове регулювання цивільної авіації України. https://www.cuspu.edu.ua/images/nauk_zapiski/pravo/6_spec_II_2019/55-60.pdf.

67. Кирилюк Н. Адміністративно-правовий статус органу державного регулювання діяльності цивільної авіації України. http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2021/3_2021/15.pdf.

68. Кисіль З. Р., Кисіль Р. В. Адміністративне право: навч. посіб. 3-тє вид. Київ: Алерта; ЦУЛ, 2011. 696 с.

69. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Назар Ю. С., Гаврильців М. Т., Лук'янова Г. Ю., Годяк А. І., Бліхар М. М. Судові та правоохоронні органи: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2016. 388 с.

70. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

71. Кодекс УРСР про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. Додаток до № 52. Ст. 1122.

72. Колодій А. М. Принципи права України: монографія. Київ: Юрінком, 1998. 208 с.

73. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 256 с.

74. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

75. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підруч. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
76. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
77. Колпаков В. К. Адміністративно-правовий статус уповноваженого органу в галузі цивільної авіації // Транспортне право в ХХІ столітті: III між нар. наук. конф., 21 лютого, 2013.: тези доп. Київ, 2013. С. 157–159.
78. Конвенція про міжнародну цивільну авіацію від 7 грудня 1944 р. // Офіційний вісник України. 2004. № 40. Ст. 2667.
79. Константи́й О. В. Джерела адміністративного права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2000. 15 с.
80. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
81. Коссе Д. Д. Правовий режим та механізм правового регулювання: ознаки та співвідношення. URL: <http://radnuk.info/statti/249-tioriua-gov/3468-2010-01-20-23-17-44.html>.
82. Коссе І., Кульчицька К. Авіаційний вектор східного партнерства: оцінка прогресу України, Молдови та Грузії у наближенні до авіаційного законодавства ЄС. URL: https://europewb.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/print_zvit_The-Eastern-Partnership-Air-Transport-Vector_EWB.pdf.
83. Кострюков С. В. Навчально-методичне забезпечення дисципліни «Транспортне право» / упоряд.: С. В. Кострюков; М-во освіти і науки України; Нац. гірн. ун-т. Дніпро: НГУ, 2014. 200 с.
84. Кримінальний кодекс України // Офіційний вісник України. 2001. № 21. Ст. 920.

85. Ксантакі Х. Проблема якості законодавства європейського союзу: що фактично робиться неправильно? // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2004. № 12. С. 63–76.
86. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. Москва: «Юридическая литература», 1972. 280 с.
87. Левкун Т. В. Адміністративне право України: навчальний дистанційний курс для студентів. URL: <https://apu2020.blogspot.com/>.
88. Лепіш Н. Я. Акти тлумачення норм права: питання теорії та практики: монографія. Львів: Сполом, 2018. 250 с. URL: http://nbuviar.gov.ua/images/nak_mon_partneriv/Akty%20tlumachennia%20norm%20prava%20pytannia%20teorii%20ta%20praktyky.pdf.
89. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: монографія. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 220 с.
90. Лук'янова Е. А. Закон как источник советского государственного права. Москва: Моск. гос. ун-т, 1998. С. 15.
91. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління; Центр сприяння інституційному розвитку державної служби. Київ: Видавництво МАУП, 2005. 255 с.
92. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посібник. Київ: Атіка, 2009. 608 с.
93. Малярчук Н. В., Хом'яченко С. І. Цивільна авіація України: проблеми державного регулювання. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Npnau_2015_2_4.pdf.
94. Марінцева К. В. Класифікація методів державного регулювання міжнародних авіаційних перевезень // Збірник наукових праць ДЕТУТ. Серія «Економіка і управління». 2011. Вип. 17. С. 230–236.
95. Мельник М. І., Хавронюк М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2002. 576 с.

96. Методи державного управління безпекою цивільної авіації в Україні. URL: https://studopedia.su/8_55115_metodi-derzhavnogo-upravlinnya-bezpekoyu-tsivilnoi-aviatsii-v-ukraini.html.

97. Міжвідомча угода щодо спільних настанов з якості нормопроєктування в європейському законодавстві від 22 грудня 1998 року // ОJ. 17 березня 1999 р. № С 73. С. 1–4.

98. Мілашевич А. В. Проблеми профілактики адміністративних правопорушень на транспорті: дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук. 12.00.07 / Держ. податк. адмін. України, Акад. держ. податк. служби. Ірпінь, 2001. 212 с.

99. Міністерство інфраструктури України. Загальна інформація про галузь. URL: <https://mtu.gov.ua/content/informaciya-pro-aviatransport.html>].

100. Москаленко С. І. Організаційні та правові засади регулювання відносин у сфері цивільної авіації в Україні: адміністративно-правова теорія і практика: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіон. Акад. упр. персоналом». Київ, 2018. 412 с.

101. Москаленко С. І., Єрмоленко-Князєва Л. С., Арапов О. С. Класифікація принципів державного контролю цивільної авіації. URL: https://revolution.allbest.ru/law/01223896_0.html.

102. Назарова І. В. Принцип добросовісності в праві: дис. канд. юрид. наук. 12.00.01. Київ, 2020. 328 с. URL: http://idpnan.org.ua/files/2020/nazarova-i.v.-printsip-dobrosovisnosti-v-pravi_d.docx.

103. Наказ Державної авіаційної служби України Про затвердження Авіаційних правил України, Частина 47 «Правила реєстрації цивільних повітряних суден в Україні» від 05.02.2019 № 153. Про затвердження Авіаційних прав. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0240-19#n11>.

104. Наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації Про затвердження Правил реєстрації цивільних аеродромів України від 25.10.2005 N 795 (Із змінами, внесеними згідно з Наказом Міністерства інфраструктури N 343 (з1108-11) від 05.09.2011). Про

затвердження Правил реєстрац. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1356-05#Text>.

105. Наказ Міністерства інфраструктури «Про затвердження Порядку погодження місця розташування та висоти об'єктів на при аеродромних територіях та об'єктів, діяльність яких може вплинути на безпеку польотів і роботу радіотехнічних приладів цивільної авіації» від 30.11.2012 № 721. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2147-12#Text>.

106. Наказ Міністерства транспорту України «Про затвердження Правил польотів повітряних суден та обслуговування повітряного руху в класифікованому повітряному просторі України» 16.04.2003 N 293. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0346-03#Text>.

107. Наказ Міністерства транспорту України N 446 від 16.07.2001 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 №446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0446361-01#Text>.

108. Наказ Мінтранспорту та зв'язку Про затвердження Правил сертифікації експлуатантів, що здійснюють експлуатацію цивільних повітряних суден (літаків) з метою виконання комерційних транспортних перевезень згідно з вимогами OPS 1» від 05.07.2010 N 430. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0558-10#Text>.

109. Національне бюро з розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднам. Завдання та цілі. URL: <http://nbaai.gov.ua/zavdannya-ta-czili/>.

110. Нуруллаєв Ількін Садагат Огли. Міжнародно-правове співробітництво у боротьбі зі злочинністю (сучасні особливості та основні тенденції розвитку): автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.11. Харків, 2021. 44 с.

111. Оболонский В. А. Проблемы загалльної теорії соціалістичного державного керування. Москва, 1981. С. 57.

112. Олендер І. Я. Правове регулювання виконання податкового обов'язку в режимі усунення подвійного оподаткування: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 32 с.
113. Омаров А. М. Социальное управление: некоторые вопросы теории и практики. Москва: Мысль, 1980. 269 с.
114. Офіційний вебсайт Конституційного Суду України. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/5-organizaciya-derzhavnoyi-vlady>.
115. Офіційний сайт Рахункової палати України. URL: <http://www.as-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/-16744875>.
116. Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології: монографія. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. 336 с.
117. Переверзева С. А. Механизм регулирования коммерческой деятельности авиакомпаний Украины: дис. ... канд. экон. наук: 08.07.04 / Национальный авиационный унт. Киев, 2003. 207 с.
118. Петров Є. В. Адміністративно-господарське право як підгалузь адміністративного права України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2012. 417 с.
119. Піддубна М. В. Імплементация норм міжнародного кримінального права про воєнні злочини у кримінальний кодекс України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2020. 260 с.
120. План заходів організаційного забезпечення виконання Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2004-%D1%80#Text>.
121. Повітряне право України: підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / за загальною редакцією В. В. Костицького. Київ, 2007. 550 с.
122. Повітряний кодекс України від 19 травня 2011 р. № 3393-VI // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 48-49. Ст. 536.

123. Погребицький М. Л. Державне регулювання ринку транспортних послуг: автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Гуманіт. ун-т «Запоріж. інст. держ. та муніцип. упр.». Запоріжжя, 2007. 20 с.

124. Положення КМУ про Державну авіаційну адміністрацію України від 08.06.1998 № 815. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/815-98-%D0%BF#Text>.

125. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Указ Президента України від 17 жовтня 2000 р. № 1138/2000 // Офіційний вісник України. 2000. № 42. 3 листопада. Ст. 234.

126. Популярна юридична енциклопедія / за ред. І. С. Чижа. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 527 с.

127. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт. В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 528 с.

128. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство транспорту та зв'язку України» від 06.06.2006 № 789. Постанова втратила чинність на підставі Постанови КМ N 564 (564-2011-п) від 01.06.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/789-2006-%D0%BF#Text>.

129. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про використання повітряного простору України» від 29.03.2002 р. № 401 // Офіційний вісник України. 2002. № 14. Ст. 727.

130. Постанова КМУ Про утворення Національного бюро з розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднами від 21 березня 2012 р. № 228. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP120228?an=1>.

131. Правила медичної сертифікації авіаційного персоналу, крім членів льотного екіпажу. URL: <https://nadoest.com/pravila-medichnoyi-sertifikaciyi-aviacijnogo-personalu-krim-ch>.

132. Право и межгосударственные объединения / В. Г. Вишняков, В. А. Егiazаров, Ю. А. Королев и др. / под общ. ред. В. Г. Вишнякова. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2003. С. 323.

133. Правові основи організації повітряного руху. Правове забезпечення безпеки цивільної авіації. URL: https://studopedia.su/8_55107_ponyattya-bezpeki-tsivilnoi-aviatsii-ta-ii-skladovi.html.

134. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України з питань безпеки авіації: Указ Президента України від 9 червня 2006 року № 510/2006 // Урядовий кур'єр. 2006. № 110.

135. Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації: Закон України від 20 лютого 2003 р. № 545-IV // Відомості Верховної Ради (ВВР) України. 2003. № 17. Ст. 140.

136. Про забезпечення авіаційної безпеки, посилення контролю та обмеження польотів українських повітряних суден у країнах з нестабільним становищем: Наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 23.02.2006 № 143, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 26 квітня 2006 р. за № 482/12356 // Офіційний Вісник України. 2006. № 17. Ст. 1304.

137. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1629-96%EF>.

138. Про застосування в цивільній авіації України Спільних Авіаційних Вимог JAR-FCL 1, 2, 3, 4 «Видача свідоцтв льотному екіпажу»: Наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 27.03.2006 № 223, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 12 квітня 2006 р. за № 426/12300 // Офіційний Вісник України. 2006. № 16. Ст. 1219.

139. Про застосування в цивільній авіації України Спільних Авіаційних Вимог JAR-21: Наказ Державної служби України з нагляду за

забезпеченням безпеки авіації від 15.02.2006 № 119, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 1 березня 2006 р. за № 214/12088 // Офіційний Вісник України. 2006. № 9. Ст. 578.

140. Про застосування в цивільній авіації України Спільних Авіаційних Вимог JAR-OPS 1 «Комерційні авіаційні перевезення» (Літаки): Наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 21 лютого 2006 року N 137. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України. 7 березня 2006 р. за N 245/12119. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0245-06#Text>.

141. Про застосування в цивільній авіації України Спільних Авіаційних Вимог JAR-145 – «Схвалені організації з технічного обслуговування»: Наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 16.11.2004 № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1489-04#Text>.

142. Про застосування в цивільній авіації України Спільних Авіаційних Вимог JAR-66 – «Персонал, що сертифікує технічне обслуговування»: Наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 15.11.2004 № 176. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1488-04#Text>.

143. Про застосування в цивільній авіації України Спільних Авіаційних Вимог JAR-147 – «Схвалене навчання/екзаменування з технічного обслуговування»: Наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 13.09.2004 № 38. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1218-04#Text>.

144. Про затвердження плану заходів з підготовки до запровадження спільного авіаційного простору України з Європейським Союзом і його державами-членами. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 88-р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/995_594.

145. Про затвердження Положення про Державну службу України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації: Постанова Кабінету Міністрів

України від 23 травня 2006 р. № 709 // Офіційний Вісник України. 2006. № 21. Ст. 1560.

146. Про затвердження Положення про Міністерство транспорту та зв'язку України: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 червня 2006 р. № 789 // Офіційний Вісник України. 2006. № 23. Ст. 1716.

147. Про затвердження Положення про нагляд за безпекою польотів при організації повітряного руху: Наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 05.12.2005 № 917. // Офіційний Вісник України. 2005. № 52. Ст. 3377.

148. Про затвердження Положення про службу авіаційної безпеки авіаційного суб'єкта: Наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 15.03.2005 № 188. // Офіційний Вісник України. 2005. № 27. Ст. 1588.

149. Про затвердження Правил розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднами в Україні: Наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 13.12.2005 № 943// Офіційний Вісник України. 2006. № 1-2. Ст. 73.

150. Про затвердження Правил сертифікації типу авіаційної техніки (розділи А, В, С, D, Е частини 21 Авіаційних правил України «Процедури сертифікації авіаційної техніки»): Наказ Міністерства транспорту України № 611 від 03.11.2000 р. // Офіційний вісник України. 2001. № 1. Ст. 40.

151. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11.06.1998 р. № 615/98 // Політика і час. 2000. № 3–4. С. 40–52.

152. Про затвердження Тимчасових правил контролю з метою забезпечення безпеки цивільної авіації: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.08.95 р. // Ур. кур'єр, 1995, 21 серпня.

153. Про Концепцію загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон

України від 21 листопада 2002 року № 228-IV // Урядовий кур'єр: Орієнтир. 18 грудня. 2002. № 236.

154. Про ліцензування видів господарської діяльності. Верховна Рада України; Закон України № 222-VIII від 02.03.2015 р. 2015. № 23. Ст. 158.

155. Про міжнародні договори України. Закон України від 29 червня 2004 року № 1906-IV // Відомості Верховної Ради (ВВР) України . 2004. № 50. Ст. 540.

156. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради (ВВР) України. 2003. № 39. Ст. 351.

157. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради (ВВР). 1998. № 35. Ст. 237.

158. Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: Закон України від 10.11.94 р. № 237/94-ВР // Відомості Верховної Ради. 1994. № 46. Ст. 415.

159. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 21 листопада 1996 р. Про невідкладні заходи щодо впорядкування державного регулювання діяльності авіації в Україні: Указ Президента України від 23 листопада 1996 р. № 1120/96 // Урядовий кур'єр. 1996. 23 листопада.

160. Про серйозні недоліки в роботі та невідкладні заходи щодо поліпшення діяльності ЦА: Постанова КМУ від 28 грудня 1996 року № 1587 // Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів № 19/1997.

161. Про Службу Безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. Ст. 382.

162. Про утворення Державного департаменту авіаційного транспорту: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2006 р. № 708 // Офіційний Вісник України. 2006. № 21. Ст. 1559.

163. Про утворення Державного департаменту авіаційного транспорту: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2000 р. № 573 // Офіційний вісник України, 2000 р., № 13, ст. 523.

164. Про утворення Державної авіаційної адміністрації. Постанова Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1526 // Урядовий кур'єр. 2006. № 210.

165. Радіоненко О. В. Актуальні проблеми державної реєстрації нормативно-правових актів // Бюлетень Міністерства юстиції України. № 9. 2004. С. 132–137.

166. Развадовський В. Й. До визначення змісту охорони громадського порядку на транспорті // Право і безпека. 2004. № 3. С. 74–76.

167. Разумович Н. Н. Источники и форма права // Советское государство и право. 1988. № 3. С. 20–27.

168. Раскалей М. О. Імплементация норм міжнародного повітряного права у внутрішнє право держав: автореф. ... канд. юрид. наук: за спец. 12.00.11 – міжнародне право. Київ, 2011. 21 с.

169. Расследование авиационных происшествий и инцидентов: Приложение 13 к Конвенции о международной гражданской авиации / ИКАО. Монреаль, 2001. 52 с.

170. Раянов Ф. М. Проблемы теории государства и права (Юриспруденции): учеб. курс. Москва: Право и государство, 2003. 304 с.

171. Резолюція Ради від 8 червня 1993 р. Щодо якості нормопроєктування в Союзі // ОJ. 17 червня 1993 р. № С 166/1. С. 1.

172. Робочі домовленості між Державною авіаційною адміністрацією Міністерства транспорту та зв'язку України (Державіаадміністрація) та Європейським Агентством з безпеки польотів (EASA) від 9 грудня 2009 р. URL: <http://www.avia.gov.ua/front/printer/23222>.

173. Розпорядження КМУ «Про затвердження Концепції розвитку системи регулювання авіаційної діяльності у сфері створення та

використання малих повітряних суден» від 14 квітня 2004 р. N 234-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/234-2004-%D1%80#Text>.

174. Ромашов Р. А., Сальников М. В. Источники современного российского права; некоторые проблемы систематизации // Актуальные проблемы теории и истории государства и права: материалы Междунар. научн.-теорет. конф. Санкт-Петербург, 24 декабря 2003 г. Ч. 1 / под общ. ред. В. П. Сальникова, Р. А. Ромашова. Санкт-Петербург: Санкт-Петерб. ун-т МВД России, 2004. С. 140.

175. Ромовська З. Українське цивільне право. Загальна частина. Академічний курс: підручник. Київ: Атіка, 2005. 560 с.

176. Сагатовский В. Н. Основы систематизации всеобщих философских категорий. Томск: Феникс, 1973. 678 с.

177. Сисенко Н. Новий Повітряний кодекс: навіщо він Україні? URL: <http://www.ier.com.ua/ua/publications/comments/?pid=2381>.

178. Система правоохоронних органів України: нав.-методичн. посібник / І. В. Опришко, Л. А. Сидорчук. Київ: КНЕУ, 2002. <https://refdb.ru/look/1745680-pall.html>.

179. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підруч.; пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.

180. Скрипник Ф. И., Сулова Г. А. Системный подход к проблеме предотвращения авиационных происшествий в гражданской авиации: учеб. пособ. Київ: КИИГА, 1989. 92 с.

181. Сопілко І. М., Беззубов Д. О. Організаційно-правові засади розслідування авіаційних катастроф // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2018. № 1. С. 30–35.

182. Спільна декларація щодо впровадження Робочих Домовленостей між Європейським Агентством з безпеки польотів та Державною авіаційною адміністрацією. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/994_a43.

183. Суворов Л. Н., Аверин А. Н. Социальное управление. Опыт философского анализа. Москва: Мысль, 1984. 324 с.

184. Теория государства и права / под ред. А. И. Денисова. Москва, 1972. 430 с.
185. Ткачук А. Законодавча техніка: практичний посібник. Як готувати проекти законів. Київ: Ін-т громад. сусп-ва, 2004. 184 с.
186. Транспорт / Державний комітет статистики. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
187. Транспортне право: навч.-метод. посіб. / С. В. Селезень, Л. В. Єрофеєнко, Ю. М. Нещеретний; Харк. нац. автомоб.-дорож. ун-т. Харків: ХНАДУ, 2007. 263 с.
188. Транспортне право України: навч. посіб. / Е. Ф. Демський, В. К. Іжевський та ін.; за заг. ред. В. К. Іжевського, Е. Ф. Демського. Київ: Атіка, 2008. 292 с.
189. Транспортне право України: підручник / М. Л. Шелухін, О. І. Антонюк, В. О. Вишнівецька та ін.; за ред. М. Л. Шелухіна; М-во освіти і науки України. Київ: Ін Юре, 2008. 893 с.
190. Транспортне право: навчальний посібник / М. В. Гаєвець, І. В. Горіславська, Ю. С. Канарик, Л. О. Панькова, Н. А. Поліно, О. П. Світличний Київ: ЦП Компрінт, 2015. 368 с.
191. Туманов Г. А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. Москва: Наука, 1972. 246 с.
192. Угоди між Україною та ЄС. URL: <https://mydocx.ru/4-71994.html>.
193. Указ Президента України «Про вдосконалення управління транспортним комплексом України» від 11.09.95 р. № 826/95. URL: <http://parusconsultant.com/?doc=00ATBF2A38&abz=0RM4M>.
194. Указ Президента України «Про заходи щодо впорядкування державного регулювання діяльності цивільної авіації в Україні» від 11.06.97 р. № 531/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/531/97#Text>.
195. 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.

196. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство інфраструктури України» від 12.05.2011 р. №581/2011 // Офіційний вісник України. 2011. № 37. Ст. 1513.

197. Указ Президента України «Про затвердження Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про певні аспекти повітряного сполучення» від 21.09.2006 р. №774/2006. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U774_06.html.

198. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 р. № 1085/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010#Text>.

199. Указ Президента України Про Державну службу України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 15.07.2004 р. № 803/2004. Офіційний вісник України, 2004 р., № 28, ст. 1869.

200. Указ Президента України Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади. Від 15.12.1999 № 1573/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1573/99#Text>.

201. Указ Президента України Про систему центральних органів виконавчої влади. Від 15.12.1999 № 1572/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1572/99#Text>.

202. Фалатюк О. С. Поняття та сутність адміністративно-правового механізму регулювання відносин у сфері перевезень вантажів автомобільним транспортом. URL: <http://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc7/30.pdf>.

203. Філіппов А. В. Адміністративно-правове забезпечення безпеки цивільної авіації в Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2010. 246 с.

204. Форми державного управління безпекою цивільної авіації в Україні. URL: https://studopedia.su/8_55114_formi-derzhavnogo-upravlinnya-bezpekoyu-tsivilnoi-aviatsii-v-ukraini.html.

205. Харченко В. П., Луппо О. Є., Колотуша В. П. Принципи організації повітряного простору: навч. посіб. Київ: НАУ, 2006. С. 9–20.

206. Шемятенков В. Г. Европейская интеграция: учеб. пособ. по спец. «Мировая экономика». Москва: Междунар. отношения, 2003. С. 51.
207. Шостак Л. Г. Застосування окремих заходів адміністративного примусу в сфері ЦА // Збірник наукових праць Міжнародної наукової конференції студентів та молодих учених «Політ 2003». Київ, 2003. Вип. № 3. С. 800–803.
208. Щодо державної підтримки авіаційної галузі України. Електронні петиції. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/913549>.
209. Щодо перспективних напрямів співробітництва України з країнами ЄС у реалізації потенціалу транспортної системи України. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/579/>.
210. Щодо підтримання авіаційної галузі України. Електронні петиції. Кабінет Міністрів України. URL: <https://petition.kmu.gov.ua/kmu/Petition/View/3411>.
211. Юридична енциклопедія: у 6 т. / уклад. Ю. С. Шемшученко, М. П. Зюблюк, В. П. Горбатенко та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2003. Т. 5: П–С. 2003. 736 с.
212. Юридична енциклопедія: у 6 т. I уклад. Ю. С. Шемшученко, М. П. Зюблюк, В. П. Горбатенко та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2002. Т. 4: Н–П. 2002. 717 с.
213. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 3: К–М. С. 323.
214. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 2: Д–Й. С. 138.
215. Юридичний словник-довідник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: Феміна, 1996. 696 с.
216. Юрченко М. В. Повітряний кодекс України як правова основа діяльності авіаційної галузі. Актуальні проблеми держави і права. 2013.

URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/4637/32.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

217. Якісніше законотворення 1995: звіт Комісії Європейській Раді [Мадрид] з застосування принципів субсидіарності та пропорційності, зі спрощення та кодифікації CSE(95)580 // Бюлетень. № 11-95. пункт 1.9.2; Краще законотворення 1996: звіт Комісії Європейській Раді [Мадрид] з застосування принципів субсидіарності та пропорційності, зі спрощення та кодифікації CSE(96)7.

218. Acquis ЄС у сфері цивільної авіації та перспективи адаптації законодавства України у світлі підписання та набуття чинності Угоди про спільний авіаційний простір між Україною та ЄС. URL: <https://just.odessa.gov.ua/?view=cat&category=600>.

219. Administrative compulsion in the modern state and its use by law enforcement authorities: monograph / D. Bezzubov, V. Zarosylo, S. Podolyaka and others. Kyiv: Mezhyrehynal'naya akademiya upravlyeniya kadramy – Publishing, 2014. 208 p.

220. Button K. Air transportation infrastructure in developing countries: privatization and deregulation. Madrid, 2006. 27 p.

221. Kyryliuk Nadiia. The impact of the acquis Communautaire on the legal regulation of civil aviation in Ukraine. European Reforms Bulletin. 2020. No. 1. URL: http://aord.com.ua/wp-content/uploads/2021/03/European-Reforms-Bulletin_1_2020.pdf.

222. Legal risk and legal security: monograph / V. Zarosylo, D. Bezzubov, O. Dudnik, V. Timashev. Kyiv: Eng. state. University of Finance and Intern. trade, 2012. 300 p.

223. The theoretical basis of security, development and formation: monograph / Zarosylo V., Bezzubov D., Podolyaka S. Kyiv: «MP Leo», 2013.

224. Working Arrangement between the European Aviation Safety Agency (EASA) and the State Aviation Administration of the Ministry of Transport and Communications of Ukraine on collection and exchange information on the safety

of aircraft using Community and Ukrainian airport, 07.03.2007 p. URL:
<http://www.avia.gov.ua/front/printer/30156>.

ДОДАТКИ

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧКИ

Статті у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав:

1. Кирилюк Н. Д. Адміністративно-правовий статус органу державного регулювання діяльності цивільної авіації України. *Право і суспільство*. 2021. № 3. С. 88–93. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2021/3_2021/15.pdf.
2. Кирилюк Н. Д. Особливості механізму адміністративно-правового регулювання в сфері цивільної авіації. *Актуальні проблеми держави і права*. 2021. № 90. С. 71–76. URL: <http://www.apdp.in.ua/v90/11.pdf>
3. Кирилюк Н.Д. Адміністративно-правове регулювання цивільної авіації України. *Наукові записки Винниченко*. Серія: Право. 2019. Т. 2. Вип. 6. Спецвип. С. 55–60. URL: https://www.cuspu.edu.ua/images/nauk_zapiski/pravo/6_spec_II_2019/55-60.pdf.
4. Кирилюк Н.Д. Адміністративно-правова відповідальність суб'єктів авіаційної діяльності-юридичних осіб. *Держава та регіони*. Серія: Право, 2020. № 4 (79). Т. 2. С. 69–74. URL: http://law.stateandregions.zp.ua/archive/4-2_2020/15.pdf.
5. Kyryliuk N. The impact of the *acquis communautaire* on the legal regulation of civil aviation in Ukraine. *European Reforms Bulletin*. 2020. № 1. С. 128–133. URL: https://fileview.fwdcdn.com/?url=https%3A%2F%2Fmail.ukr.net%2Fapi%2Fpublic%2Ffile_view%2Flist%3Ftoken%3DhBZXIm4v5dFUNMsC_oQOZkVZMAVrLoAgitbVMYoRUydyS5G50pVha_yj5kxCsWYWv1tCTNi3NzWcRW9iYxfEvtUGIHUrmstkMkFlrI%253AHluJKHpvt1NvWYSO%26r%3D1633333086799&default_mode=view&lang=ru#start=0
6. Kyryliuk N. The Impact of the *Acquis Communautaire* on the Legal Regulation of Civil Aviation in Ukraine *European Reforms Bulletin*. 2020. № 1. С. 128–133.

Матеріали наукових конференцій:

7. Кирилюк Н. Д. Адміністративна відповідальність за правопорушення

в галузі цивільної авіації. *Шляхи розвитку правової науки в умовах сьогодення*: матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 27–28 січня 2017 року). Київ: Державний університет інфраструктури та технологій, 2021. С. 124–127.

8. Кирилюк Н. Д. Органи державного регулювання цивільної авіації: проблеми становлення та розвитку. *Актуальні проблеми економіки, обліку, фінансів та права: теорія і практика*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Полтава, 22 грудня 2020 року). Полтава: Центр фінансово-економічних досліджень, 2020. С. 43–45.

9. Кирилюк Н. Д. Європейські інтеграційні процеси в системі формування адміністративно-правового регулювання цивільної авіації України. *Місце юридичних наук у формуванні правової культури сучасної людини*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 25–26 грудня 2020 року). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2020. С. 27–30.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший заступник директора
Державного науково-дослідного
інституту МВС України,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений працівник освіти України

Т.О. Проценко

2021 року



АКТ

впровадження у науково-дослідну діяльність
Державного науково-дослідного інституту МВС України результатів
дисертаційного дослідження Кирилюк Надії Дмитрівни на тему: «Адміністративно-
правове регулювання відносин у сфері цивільної авіації України»
(спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право)

Комісія в складі: начальника науково-організаційного відділу ДНДІ МВС України, доктора юридичних наук, старшого наукового співробітника Федотової Г.В., завідувача науково-дослідної лабораторії проблем правового та організаційного забезпечення діяльності Міністерства, доктора юридичних наук, старшого наукового співробітника Рядінської В.О., ученого секретаря секретаріату Вченої ради ДНДІ МВС України, кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника Плугатар Т.А., склала цей акт з приводу впровадження результатів дисертації здобувача Кирилюк Н. Д. за темою: «Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері цивільної авіації України» у науково-дослідну діяльність ДНДІ МВС України.

Результати наукової розробки одержані здобувачем Кирилюк Н. Д. у межах дисертаційного дослідження, мають необхідний теоретичний та методологічний рівень та практичну цінність і можуть бути використані й враховані в подальших науково-дослідних розробках Державного науково-дослідного інституту МВС України.

**Начальник науково-організаційного відділу
ДНДІ МВС України,
доктор юридичних наук, с.н.с.**

Г.В. Федотова

**Завідувач науково-дослідної лабораторії
проблем правового та організаційного
забезпечення діяльності Міністерства,
доктор юридичних наук, с.н.с.**

В.О. Рядінська

**Учений секретар Вченої ради
ДНДІ МВС України
кандидат юридичних наук, с.н.с.**

Т.А. Плугатар

025361

Приватне акціонерне товариство
«Вищий навчальний заклад
«МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ
УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ»



The Private Joint-Stock Company
«Higher Education Institution
«Interregional
Academy
of Personnel Management»

Україна, 03039 Київ-39, вул. Фрометівська, 2
Тел. (044) 490-95-00, факс 490-95-04

2, Frometivs'ka Str., 03039 Kyiv, Ukraine
Tel. (044) 490-95-00, fax 490-95-04

«28» квітня 2021 р.

Довідка

про використання результатів дисертаційного дослідження
**Кирилюк Надії Дмитрівни на тему: «Адміністративно-правове регулювання
відносин у сфері цивільної авіації України» у науково-дослідній роботі ПрАТ
«ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»**

Результати дисертаційного дослідження Кирилюк Н. Д. на тему
«Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері цивільної авіації України»
використовуються для проведення наукових досліджень у галузі адміністративного
права з метою поглиблення теоретичних, наукових розробок в межах виконання плану
наукових досліджень ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія
управління персоналом» на 2019–2024 рр. «Дослідження теоретико-методологічних
основ розвитку української державності в контексті світових модернізаційних
процесів формування національних громадянських суспільств: політичний,
юридичний, економічний, соціальний, психологічний та управлінський аспекти»
(номер державної реєстрації – 0119U100492), а також для подальшого впровадження
цих результатів у законодавство.

Проректор
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна
Академія управління персоналом»



С. О. Романенко