

КИРИЛЮК Н. Д.,
аспірантка кафедри конституційного
та адміністративного права
(Державний університет
інфраструктури та технологій)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.3.13>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ УКРАЇНИ

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

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

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

Протягом років незалежності вітчизняне законодавство щодо регулювання діяльності авіаційного транспорту перебуває на етапі становлення, що супроводжується затвердженням нових нормативно-правових актів та постійним удосконаленням «старих». Привертає увагу сам процес пошуку урядом шляхів вирішення питання статусу профільного державного органу. Не вдаючись до повного переліку рішень уряду щодо цього, вважаємо за доцільне розглянути цей процес поетапно та навести деякі з рішень, які, на наш погляд, є найбільш суттєвими.

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

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

Kyryliuk N. D. Administrative and legal status of the body of state regulation of civil aviation of Ukraine

In the article the author considers and analyzes normative-legal acts of the power concerning a problem of establishment of the legal status of body of the state regulation by civil aviation during independence of Ukraine and also necessity of establishment of the legal status by the legislative body of the state.

Consideration of the problem of organizational and legal management of any sphere of existence of society is of great theoretical and practical importance. The



importance of a state body in the mechanism of executive power depends to some extent on the level of a normative legal act that determines the legal status of a governing body of such a branch of public life as civil aviation.

During the years of existence of independent Ukraine, normative legal acts of various legal force established a differentiated approach to the competence of public administration bodies of civil aviation in Ukraine. On the basis of these acts there are complex processes of organizational and legal support of management in the field of civil aviation, there is either the creation, reorganization or liquidation of such a state body in general.

It is stated that the legal acts that established the legal status of the public administration body in the field of civil aviation in Ukraine are undergoing complex processes. On the basis of these acts there is either the creation, reorganization or liquidation of such a state body in general.

Gradually, during the years of independence, the domestic legislation on the regulation of air transport is in its infancy, accompanied by the adoption of new regulations and continuous improvement of the "old". First of all, the process of finding by the government to resolve the issue of the status of a relevant state body draws attention. Without going into the full list of government decisions in this regard, we consider it appropriate to consider this process in stages and list some of the decisions that, in our opinion, are the most important.

Historical and legal study of the formation of the legal status of public administration in the field of civil aviation shows (based on the number and legal force of acts that influenced and affect its formation) of great importance for the social production of such an industry as civil aviation.

Key words: *administrative and legal status, civil aviation, body of state regulation of civil aviation activity, public administration, authority.*

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

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

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

Результати дослідження. 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: «цивільна авіація – авіація, яка використовується для задоволення потреб економіки і громадян у повітряних перевезеннях і авіаційних роботах, а також для виконання польотів у приватних цілях» [1]. А в ст. 32 Закону України «Про транспорт» від 10.11.1994 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» [2]. Для більш комплексного підходу до розгляду авіації як галузі слід процитувати ще одне поняття, що вживається в п. 2 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про використання повітряного простору України» від 29.03.2002 р. № 401: «авіація – галузь, що є складовою частиною транспортної системи



країни, підприємства, установи та організації якої незалежно від форми власності та підпорядкування володіють повітряними суднами та провадять діяльність, пов'язану з використанням повітряного простору» [3].

Таким чином, у зазначених дефініціях наявні такі різнопланові елементи, як авіакомпанії та аеропорти, об'єкти системи організації повітряного руху, повітряні судна та різнопланові 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 (як-от 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 (як-от авіаперевізники недержавної форми власності; повітряні судна відомчої належності та підпорядкування: Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, Державного агентства України з управління державними корпоративними правами та майном (колишнє Міністерство промислової політики); інші підприємства, установи та організації державного та недержавного сектору, що забезпечують діяльність цивільної авіації).

Розробка й упровадження значного за обсягом правового матеріалу (а потім і засвоєння всіма учасниками галузі) є необхідними для здійснення централізованого державного регулювання цивільною авіацією.

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

Законодавче оформлення формування системи органів держави щодо управління народно-господарським комплексом загалом і транспортом та цивільною авіацією зокрема розпочалось в Україні нижченаведеними 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-ХІІ, окрім інших міністерств Української РСР, визначено Міністерство транспорту (ст. 1) [5].

Постановами 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 з метою забезпечення ефективного управління цивільною авіацією передбачалось створення Державної адміністрації авіаційного транспорту України (Укравіація) і те, 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.

Правонаступником Державної адміністрації авіаційного транспорту (згідно з Указом Президента «Про Міністерство транспорту України» від 26.11.1992 р. № 581/92) визначено департамент авіаційного транспорту, який, зокрема, створюється в структурі Міністерства транспорту з переданням 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 до цього Указу, 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 здійснює управління використанням повітряного простору України та обслуговуванням повітряного руху (відповідно до покладених на нього завдань); в його складі діє Державна адміністрація авіаційного транспорту.

Наступним кроком влади щодо визначення статусу органу управління цивільною авіацією став Указ Президента «Про Положення про Державний департамент авіаційного тран-



спорту України» від 05.06.1995 р. № 425/95, яким затверджено Положення про цей орган і те, що Державний департамент авіаційного транспорту України (Укравіатранс) є центральним органом державної виконавчої влади, підвідомчим Кабінету Міністрів України.

Виходячи з визначення Укравіатрансу як «центрального 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. До того ж змінився не тільки правовий статус, а й назва («Укравіація» на «Укравіатранс»).

Протягом подальших півроку указами Президента України «Про вдосконалення управління транспортним комплексом України» від 11.09.1995 р. № 826/95 [6] та «Питання Міністерства транспорту України» від 27.12.1995 р. № 1186 «з метою забезпечення ефективного функціонування транспортного комплексу України» (як викладено в преамбулі першого) до системи Міністерства транспорту України увійшов і Державний департамент авіаційного транспорту України, який 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, керівництво авіаційним транспортом через Державний департамент авіаційного транспорту України, а Положення про останній затверджує Кабінет Міністрів України. Тобто цими указами знову введено 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 [7] акцентовано увагу на забезпеченні ефективного функціонування цивільної авіації та вдосконаленні системи державного регулювання у цій сфері. Із цією метою в системі Міністерства транспорту України утворено Державну авіаційну адміністрацію України (далі – Укравіація) на базі Державного департаменту авіаційного транспорту України та Комітету з використання повітряного простору України, що ліквідуються. Тобто змінилась як сама назва, 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, зокрема у військових цілях; здійснення сертифікації об'єктів і суб'єктів цивільної авіації та ліцензування їх діяльності, нагляду за забезпеченням безпеки в галузі цивільної авіації. Але про правовий статус новоствореного органу в цьому указі не сказано. Вочевидь, він залишився тим же – підпорядкованим Мінтрансу. Майже через рік, очевидно, для розвитку 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 [8], в якому Укравіація чомусь стала центральним органом виконавчої влади, підпорядкованим Мінтрансу, що реалізує державну політику у сфері цивільної авіації (як і в згаданому Указі Президента «Про Положення про Державний департамент авіаційного транспорту України» від 05.06.1995 р. № 425/95, але центральним органом державної виконавчої влади, підвідомчим Кабінету Міністрів України).

Подальшим кроком влади щодо визначення правового статусу органу управління цивільною авіацією стали укази Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15.12.1999 р. № 1572/99 [9] та «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» від 15.12.1999 р. № 1573/99 [10], якими в тих умовах проведення в Україні адміністративної реформи, вдосконалення структури органів виконавчої влади та підвищення ефективності державного управління передбачалась можливість утворення Кабінетом Міністрів України урядових органів державного управління та ліквідація Державної авіаційної адміністрації України з покладанням її функцій на Міністерство транспорту України, що і знайшло своє відображення в постанові Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного департаменту авіаційного транспорту» від 29.03.2000 р. № 573 [11].



Відповідно до цієї постанови департамент визначено як урядовий орган державного управління, який діє у складі Мінтрансу та йому підпорядковується. Розгляд цього положення, правового статусу Укравіатрансу (до слова, знову змінилась 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.

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

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

У 2004 р. Указом Президента від 15.07.2004 р. № 803/2004 утворено Державну службу України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації (Державіаслужба) [12] на базі Державного департаменту авіаційного транспорту України, що підлягає ліквідації. Указом передбачено, що Державіаслужба є спеціально вповноваженим 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.

Зміни, що вносились в організацію управління цивільною авіацією, мали ознаки стихійності, відсутності науково обґрунтованих орієнтирів для ухвалення відповідних рішень, від чого потерпала управлінська діяльність у цій галузі; змінювалась компетенція такого органу, тобто «певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності» [14, с. 59].

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

Список використаних джерел:

1. Повітряний кодекс України від 19.05.2011 р. № 3393-VI. *Офіційний вісник України*, 2011. № 46. Ст. 1881.
2. Про транспорт: Закон України від 10.11.94 р. № 232/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*, 1994. № 51. Ст. 446.
3. Про затвердження Положення про використання повітряного простору України: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 р. № 401. *Офіційний вісник України*, 2002. № 14. Ст. 727.



4. Щёкин Г.В. Теория социального управления: Монография. Киев : МАУП, 1996. 408 с.
5. Про перелік міністерств та інші центральні органи державного управління Української РСР: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 13.05.1991 р. № 10306-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 26. Ст. 290.
6. Про вдосконалення управління транспортним комплексом України : Указ Президента України від 11.09.95 р. № 826/95. *Урядовий кур'єр*, 1995. № 137.
7. Про заходи щодо впорядкування державного регулювання діяльності цивільної авіації в Україні : Указ Президента України від 11.06.97 р. № 531/97. *Офіційний вісник України*, 1997. № 25. Ст. 95.
8. Про затвердження Положення про Державну авіаційну адміністрацію України: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 08.06.98 р. № 815. *Офіційний вісник України*, 1998. № 23. Ст. 21.
9. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.99 р. № 1572/99. *Офіційний вісник України*, 1999. № 50. Ст. 8.
10. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.99 р. № 1573/99. *Офіційний вісник України*, 1999. № 50. Ст. 11.
11. Про утворення Державного департаменту авіаційного транспорту: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2000 р. № 573. *Офіційний вісник України*, 2000. № 13. Ст. 523.
12. Про утворення Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації: Указ Президента України від 15.07.2004 р. № 803/2004. *Офіційний вісник України*, 2004. № 28. Ст. 1869.
13. Про введення в дію рішення Колегії від 09.07.2001 р. № 35 «Про перспективи та основні стратегічні напрямки розвитку цивільної авіації України»: затв. Наказом Міністерства транспорту України від 16.07.2001 р. № 446.
14. Адміністративне право України [Підручник для юрид.вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гарашук та ін.]; За ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2001. 528 с.
15. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/13371.html>.
16. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*, 1996. № 30. Ст.141.

