

УДК 342.53

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ УКРАЇНИ

SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION IN THE SPHERE OF CIVIL AVIATION OF UKRAINE

Сечко А.В.,
аспірант

*Київського університету права
Національної академії наук України*

Стаття присвячена дослідженню системи органів виконавчої влади, які здійснюють адміністративно-правове регулювання в сфері цивільної авіації. Визначається коло суб'єктів та аналізуються повноваження органів виконавчої влади в сфері цивільної авіації. Вивчається питання правового забезпечення суб'єктів адміністративно-правового регулювання в сфері цивільної авіації.

Ключові слова: органи виконавчої влади, система, суб'єкти адміністративно-правового регулювання, система, цивільна авіація, компетенція.

Статья посвящена исследованию системы органов исполнительной власти, которые осуществляют административно-правовое регулирование в сфере гражданской авиации. Определяется круг субъектов и анализируются полномочия органов исполнительной власти в сфере гражданской авиации. Изучается вопрос правового обеспечения субъектов административно-правового регулирования в сфере гражданской авиации.

Ключевые слова: органы исполнительной власти, система, субъекты административно-правового регулирования, гражданская авиация, компетенция.

The article investigates the executive who perform administrative and legal regulation of civil aviation. Determine the range of subjects and analyzed the powers of the executive in the field of civil aviation. We study the question of legal of subjects providing administrative and legal regulation of civil aviation.

Key words: the executive, system, subjects of administrative regulation, Civil Aviation, competence.

Постановка проблеми. В умовах сучасних глобалізаційних процесів дедалі більше актуальним постає питання дослідження проблем адміністративно-правового регулювання в різних сферах та галузях суспільного життя. Особливо на сучасному етапі, коли Україна знаходиться в процесі політичної та адміністративної реформ, важливого значення набуває з'ясування кола суб'єктів адміністративно-правового регулювання в сфері цивільної авіації України та їх діяльності.

Стан дослідження. Питання, пов'язані з окремими аспектами регулювання транспортної системи, досліджували такі вчені, як В. Развадовський, Е. Демський, В. Єромолаєв, Н. Громов, В. Персіанов, В. Костицький та інші.

Виклад основного матеріалу. Цивільна авіація є складовою частиною транспортної системи та народ-

но-господарського комплексу України. Роль цивільної авіації визначається в тому, що авіаційний транспорт володіє щонайвищою швидкістю доставки вантажів і пасажирів. За допомогою цього виду транспорту здійснюється переважна більшість пасажироперевезень та перевезень товарів із невеликим строком зберігання на значні відстані. Забезпечення надійного, доступного транспортного зв'язку між населеними пунктами, аеропортами, вантажними терміналами тощо вимагає чіткої роботи цивільної авіації.

Місце і роль цивільної авіації для суспільства визначає необхідність його пріоритетного розвитку, державної підтримки та чіткого адміністративно-правового регулювання.

Так, адміністративно-правове регулювання являє собою процес послідовного використання адміністративно-правових засобів для досягнення

цілей регулювання дій учасників суспільних відносин [4].

Мета і завдання адміністративно-правового регулювання в сфері цивільної авіації полягає в своєчасному, повному та якісному задоволенню потреб населення і суспільного виробництва у перевезеннях; створення рівних умов для розвитку господарської діяльності підприємств всіх форм власності; забезпечення входження цивільної авіації до єдиної європейської системи авіаційного транспорту. Що можливо лише при налагодженій системі органів, що здійснюють адміністративно-правове регулювання цивільною авіацією.

Адміністративно-правове регулювання цивільної авіації здійснюється через спеціально уповноважені на це державні органи, правовий статус яких закріплено в Конституції та інших нормативно-правових актах.

Відповідно до статті 6 Конституції України від 28 червня 1996 року державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [1]. Поділ державної влади означає, що в середині державної влади існує поділ функцій і повноважень між трьома гілками влади. Законодавчу владу здійснює парламент, виконавчу – органи, які здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність на чолі з Кабінетом Міністрів України, судову – суди України.

Органи виконавчої влади є ключовими суб'єктами державної влади, оскільки їм належить провідне місце у виникненні та функціонуванні суспільних відносин. На органи виконавчої влади поширюються такі риси, як самостійність, чітко визначена компетентність, має організаційно-правову форму, внутрішню структуру [4].

Отже, орган виконавчої влади – це самостійний елемент, який наділений конкретною і чітко визначеною компетенцією, складається із структурних підрозділів, та головним призначенням якого є забезпечення функціонування виконавчої влади.

Особливість виконавчої влади серед гілок державної влади, на думку В.Б. Авер'янова, полягає в тому, що саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування важелів державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку [3].

Потрібно зазначити, що саме у процесі реалізації та реального втілення в життя законів та інших нормативно-правових актів держави виникають адміністративно-правові відносини, тобто відносини що виникають, змінюються і припиняються в сфері публічного адміністрування. А вже складовими таких відносин є юридичні факти, суб'єкти і об'єкти.

Що ж до суб'єктів адміністративно-правового регулювання, то це учасники суспільних відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні (суб'єктивні) обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами [3].

Так, суб'єктом адміністративно-правового регулювання в сфері цивільної авіації є особа, група осіб, організація, які, відповідно до визначених у

законодавстві функцій, застосовують методи адміністративно-правового регулювання з метою забезпечення реалізації публічного інтересу в сфері цивільної авіації.

На нашу думку, до системи суб'єктів, які на сьогодні в Україні здійснюють адміністративно-правове регулювання цивільної авіації, можна поділити на три групи. До першої групи слід віднести органи виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, Міністерство інфраструктури (далі – Міністерство), Державна авіаційна служба та Відділ авіаційного транспорту Міністерства. Друга група – це органи законодавчої влади. До третьої групи слід віднести Президента України як найвищу посадову особу, яка не входить до жодної гілки влади.

Що ж до першої групи системи суб'єктів, то вона виконує головні функції в державному регулюванні цивільної авіації. Це безпосередньо органи виконавчої влади. Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. Одним із головних завдань Кабінету Міністрів є організація та координація роботи міністерств та інших органів виконавчої влади [1].

Отже, діяльність органів державного регулювання цивільної авіації України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Так, відповідно до статті 4 Повітряного Кодексу України Кабінет Міністрів України забезпечує реалізацію державної політики розвитку авіації України відповідно до Конституції та законів України [2].

Кабінет Міністрів України відповідно до статті 116 Конституції України та статті 4 Повітряного Кодексу України наділений такими повноваженнями в сфері цивільної авіації: видає постанови і розпорядження; здійснює координацію діяльності міністерств, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики в галузі цивільної авіації. Це повноваження вищого органу виконавчої влади знаходиться своє відображення в пункті 1 Положення про Державну авіаційну службу України, затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 398/2011, в якому сказано, що діяльність Державної авіаційної служби спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України-Міністра інфраструктури.

Так, відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах. Одним із органів центральної виконавчої влади, який здійснює адміністративно-правове регулювання цивільної авіації, є Міністерство інфраструктури України. Міністерство функціонує відповідно до Положення «Про Міністерство інфраструктури України», затвердженого Указом Президента України від 12 травня 2011 року № 581/2011. Положенням на Міністерство покладено ряд повноважень у сфері авіаційного транспорту. Одним із яких є координація діяльності Державної авіаційної

служби України [6]. Спрямування і координація полягає у тому, що Міністр інфраструктури України:

- забезпечує формування державної політики в галузі цивільної авіації та контролює її реалізацію Державіаслужбою України;

- погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів розроблені службою проекти законів, актів Кабінету Міністрів України;

- визначає пріоритетні напрями роботи Державіаслужби та шляхи виконання покладених на неї завдань, затверджує плани її роботи;

- видає обов'язкові до виконання службою накази та доручення з питань, що відносяться до сфери цивільної авіації;

- вирішує інші питання, пов'язані із спрямуванням і координацією діяльності Державіаслужби.

Державіаслужба України входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики в сфері цивільної авіації. Державіаслужба України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства інфраструктури України, іншими актами законодавства України, а також дорученнями Президента України та Віце-прем'єр-міністра України – Міністра інфраструктури України [7].

Відповідно до Положення про Державну авіаційну службу України затвердженим Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 398/2011 основними завданнями Державіаслужби 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 [7].

Також потрібно зазначити, що на базі Міністерства інфраструктури функціонує Відділ авіаційного транспорту, який є самостійним структурним підрозділом Міністерства. Основними завданнями Відділу це забезпечення у межах своїх повноважень проведення єдиної економічної, тарифної та науково-технічної політики в галузі авіаційного транспорту та використання повітряного транспорту.

Другою виокремленою нами групою органів адміністративно-правового регулювання цивільної авіації є органи законодавчої влади. Відповідно до статті 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. Повноваження Верховної Ради Укра-

їни визначені в статті 85 Конституції України. Що ж до вищого органу законодавчої влади України, то його компетенція не визначена в єдиному кодифікованому нормативно-правовому акті, який регулює діяльність цивільної авіації. Верховна Рада України є одним із органів, покликаних забезпечувати нормативно-правове регулювання цивільної авіації.

Регулювання діяльності цивільної авіації безпечно пов'язана з багатьма міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надає Верховна Рада відповідно до пункту 32 статті 85 Конституції України. Що знаходить своє відображення в статті 4 Повітряного Кодексу України, в якій зазначено, що Україна як держава, що приєдналася до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію, несе відповідальність за виконання міжнародних зобов'язань, що випливають із цієї Конвенції, та за гарантії і створення умов безпеки для суспільства, захисту інтересів під час провадження діяльності в галузі цивільної авіації та використання повітряного простору України.

Верховної Ради у сфері цивільної авіації приймає, змінює та скасовує закони, що стосуються діяльності цивільної авіації, надає у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсацію міжнародних договорів України.

Президент України, як самостійний орган віднесений до першої групи органів, що регулюють діяльність цивільної авіації, тому що він виступає не від окремої гілки влади, а від держави в цілому. Слід зазначити, що пунктом 3 статті 4 Повітряного Кодексу України визначено, що Президент України та Кабінет Міністрів України забезпечують реалізацію державної політики розвитку авіації України відповідно до Конституції та законів України [2]. Повноваження Президента України визначені в Конституції України. Але вони також стосуються і державного регулювання цивільної авіації України. Президент України відповідно до Конституції України: підписує закони, прийняті Верховною Радою та має право вето щодо прийнятих Верховною Радою законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд парламенту із своїми пропозиціями; зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим з мотивів невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності. Також має право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України та видає на основі та на виконання Конституції і законів України укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України, в тому числі і в сфері цивільної авіації.

Висновки. Так, виходячи з вищевикладеного, можна констатувати, що адміністративно-правове регулювання у сфері цивільної авіації є спеціально-юридичним механізмом впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, розвитку та організації діяльності учасників адміністративно-правових відносин для досягнення завдань у сфері управління цивільною авіацією.

Підсумовуючи вивчення системи органів виконавчої влади, які здійснюють адміністративно-правове регулювання в сфері цивільної авіації, слід зробити такі висновки. Перш за все, окреслено коло суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері цивільної авіації, та з'ясовано особливості їх діяльності.

Шляхи розв'язання проблемних питань органів виконавчої влади, які здійснюють адміністративно-правове регулювання цивільної авіації, полягає в дотриманні органами виконавчої влади принципу публічності, метою якого є забезпечення прозорості функціонування виконавчої влади, для забезпечення та реалізації прав, свобод і законних інтересів громадянина та людини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР // Відомості Верховної ради України – 1996 – № 30 – Ст. 141.
2. Повітряний кодекс України від 19 травня 2011 року, Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 48-49. – Ст. 536.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т. – Т. 1: Загальна частина / ред. кол. В.Б. Авер'янов. – К. : Юрид. думка, 2004. – Ст. 584.
4. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.] / за ред. В.В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – Ст. 808.
5. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 38. – Ст. 385.
6. Галунько В.В. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання : [Електронний ресурс] / В.В. Галунько, О.М. Єщук // Actual problems of corruption prevention and counteraction. – 2011. – Режим доступу : <http://www.law-property.in.ua/>.
7. Про Положення про Міністерство інфраструктури України: Указ Президента України № 581/2011 від 12 травня 2011 року.
8. Про Положення про Державну авіаційну службу України затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 398/2011.