

УДК 344.7

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i90.3209>*Н. Д. Кирилюк*

ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ

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

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

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

Питання правового регулювання висвітлено в роботах як представників теорії права: С.С. Алексєєва, О.Ф. Скакун, П.М. Рабінович, О.В. Сурілов, В.В. Копейчиков та ін., так і науковців адміністративного права, зокрема: В.К. Колпаков, Р.А. Калюжний, С.Т. Гончарук, В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк та ін. Також теоретичним підґрунтям дослідження стали праці таких учених, як: І.В. Булгакова, О.В. Клепикова, Е.Ф. Демський, В.К. Гіжевський, М.Л. Шелухін, які розглядали правове регулювання Єдиної транспортної системи України (далі – ЄТСУ). Окремі аспекти діяльності авіаційного транспорту, як складової частини ЄТСУ були у полі зору таких вітчизняних учених А.В. Філіппов, А.С. Бичков, О.О. Андрєєва, В.О. Чернов.

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

У навчальній літературі правове регулювання визначається як здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток [1, 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 [2, с. 369].

Характеризуючи поняття правове регулювання С.С. Алексеев 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.) [3, 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 [1, с. 490].

Значимість правового регулювання опосередковується предметом або об'єктом такого регулювання., тобто середовищем, в якому і під впливом особливостей якого право впливає на суспільні відносини [3, с. 449].

До системи суспільних відносин, що підлягають правовому регулюванню, входять: 1) відносини щодо обміну матеріальними цінностями; 2) відносини з управління суспільством; 3) відносини із забезпечення правопорядку, які виникають внаслідок порушення правил, які регламентують поведінку людей у вказаних сферах [4, с. 27].

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

Відмітна риса правового регулювання полягає в тому, що воно має свій, специфічний механізм, який може бути визначений як узятя в єдності система правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини і це поняття дозволяє не тільки зібрати разом явища правової дійсності (норми, правовідносини, юридичні акти тощо), окреслити їх цілісність, а й представити їх в працюючому, системно-впливаючому вигляді [3, с. 438]. Д.Д. Коссе під механізмом правового регулювання пропонує розуміти системну сукупність правових заходів, за допомогою яких держава здійснює правовий вплив на суспільні відносини у необхідному їй (державі) та суспільству напрямі [4, с. 26].

Як підкреслював А.Б. Венгеров механізм правового регулювання має великі особливості, які дозволяють його виокремити в самостійний вид впливу через правовідносини на поведінку адресатів – учасників суспільних відносин, які наділені взаємними правами, обов'язками, відповідальністю, інакше заборонами, дозволяннями, дозволами [5, с. 187].

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

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

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

Водночас об'єктивні чинники розвитку суспільства спонукають до появи нових відносин 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 за роки існування Української держави було прийнято два повітряних кодекси. У нормативно-правових актах міститься різні словосполучення зі словом «авіація». Так, в чинному ПКУ авіаційна діяльність визначається як діяльність фізичних та юридичних осіб у галузі авіації та/або організація повітряного руху України (п. 1 ч. 1 ст. 1) [6]. Також у п. 102 ч. 1 ст. 1 зазначеного Кодексу цивільна авіація розуміється як авіація, яка використовується для задоволення потреб економіки і громадян у повітряних перевезеннях і авіаційних роботах, а також для виконання польотів у приватних цілях».

У Законі України «Про транспорт» від 10 листопада 1994 р. № 232/94-ВР міститься таке: «До складу авіаційного транспорту входять підприємства повітряного транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів, багажу, пошти, аерофотозйомки, сільськогосподарські роботи, а також аеропорти, аеродроми, аероклуби, транспортні засоби, системи управління повітряним рухом, навчальні заклади, ремонтні заводи цивільної авіації та інші підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що забезпечують роботу авіаційного транспорту» (ст. 32) [7].

Для 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 березня 2002 р. № 401: «авіація – галузь, що є складовою частиною тран-

спортивної системи країни, підприємства, установи та організації якої незалежно від форми власності та підпорядкування володіють повітряними суднами та провадять діяльність, пов'язану з використанням повітряного простору» [8]. Чинний ПКУ встановлює правові основи діяльності в галузі авіації. А державне регулювання діяльності в цій галузі та використання повітряного простору України спрямоване на гарантування безпеки авіації, забезпечення інтересів держави, національної безпеки та потреб суспільства і економіки у повітряних перевезеннях та авіаційних роботах. Звичайно, державне регулювання поза межами діяльності державних органів неможливо уявити і в цьому аспекті словосполучення «державне регулювання» слід розуміти як синонім «правове регулювання».

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

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

Характеризуючи особливості механізму адміністративно-правового регулювання Ю.М. Козлов зазначає, що для нього найбільш характерні правові засоби розпорядчого типу, тобто приписи (включаючи заборони), що знаходять своє безпосереднє вираження в тому, що одній із сторін відносин, що регулюються надано певний обсяг юридично владних повноважень, що адресовані іншій стороні. Тобто це є формою юридичного опосередкування відносин в рамках яких одна із сторін виступає в ролі управляючого (суб'єкт управління), а друга – управненого (об'єкт управління) [10, с. 19].

Так, наприклад, відповідно до ст. 6 ПКУ керівник уповноваженого органу з питань цивільної авіації здійснює в межах та у спосіб, визначені законом, повноваження: заборона, скасування, тимчасове припинення або зміна виконання будь-яких видів польотів і авіаційної діяльності у разі виявлення загрози безпеці польотів або їх невідповідності встановленим стандартам і авіаційним правилам України; регулювання використання повітряного простору України та його розподілу в інтересах національної економіки та безпеки; притягнення до відповідальності шляхом накладення стягнень на суб'єктів авіаційної діяльності за порушення авіаційних правил України, інших вимог законодавства відповідно до закону. Водночас владність та односторонність не виключає використання в необхідних випадках дозвільних засобів. Але використання дозволів теж передбачено адміністративно-правовими нормами. Це свідчить про те, що метод адміністративного права нерідко використовується на засадах диспозитивності, тобто надання управляючій або управленій стороні можливості вибору певних дій.

Так, ч. 3 ст. 13 ПКУ (Сертифікація, схвалення суб'єктів авіаційної діяльності) містить норму, відповідно до якої розробники та виробники цивільної авіа-

ційної техніки, організації з технічного обслуговування, які отримали відповідний сертифікат на певний вид діяльності, мають право проводити випробувальні та виробничі польоти прототипів нових та модифікованих цивільних повітряних суден, включаючи тренування екіпажів, без отримання сертифіката експлуатанта в порядку, визначеному авіаційними правилами України. Ця вимога стосується також навчальних закладів під час виконання навчально-тренувальних польотів. Або уповноважений орган з питань цивільної авіації має право визначати або залучати установи, організації та підприємства для проведення інспекції, перевірки, оцінки, експертизи, випробування, дослідження (ч. 5 ст. 13 ПКУ).

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

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

Література

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с.
2. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт.: В.К. Гіжевський, В.В. Головченко, В.С. Ковальський (кер.) та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 528 с.
3. Алексеев С.С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. Москва : Издательская группа «НОРМА – ИНФРА», 1998. 810 с.
4. Коссе Д.Д. Правовий режим та механізм правового регулювання: ознаки та співвідношення. *Держава і право* : зб. наук. пр. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2009. Вип. 44. С. 25–31.
5. Венгеров А.Б. Теория государства и права : учебник для юридических вузов. 3-е изд. Москва : Юриспруденция, 2000. 528 с.
6. Повітряний кодекс України від 19 травня 2011 р. № 3393 VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 48–49. Ст. 536.
7. Про транспорт : Закон України від 10 листопада 1994 р. № 232/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 51. Ст. 446.

8. Про затвердження Положення про використання повітряного простору України : Постанова Кабінету міністрів України від 29 березня 2002 р. № 401. *Офіційний вісник України*. 2002. № 14. Ст. 727.

9. Гончарук С.Т. Місце адміністративного права в механізмі правового регулювання відносин в галузі авіації. *Малий і середній бізнес*. 2008. № 1–2. С. 98–101.

10. Административное право : учебник / Ю.М. Козлов, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попов; под ред. Л.Л. Попова. Москва : МГЮА, 2005. 371 с.

11. Колпаков В.К. Административно-деліктний правовий феномен: Монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

Анотація

Кирилюк Н. Д. Особливості механізму адміністративно-правового регулювання у сфері цивільної авіації. – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню механізму правового регулювання діяльності цивільної авіації крізь призму адміністративно-правових норм.

Зазначається, що повітряне законодавство містить норми конституційного права (встановлюється повний і винятковий суверенітет України над її повітряним простором), адміністративного права (наприклад, встановлюються порядок сертифікації та реєстрації повітряних суден й аеродромів, правила сертифікації авіаційної техніки, правила льотної придатності, правила безпеки польотів, Порядок накладення і стягнення штрафів за порушення вимог законодавства на повітряному транспорті), цивільного права (встановлюються правила перевезення пасажирів і багажу, цивільно-правова відповідальність перевізника за цілість багажу і вантажу, а також за збиток, заподіяний пасажиром та іншим особам).

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

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

Summary

Kyryliuk N. D. Peculiarities of the mechanism of administrative and legal regulation in the field of civil aviation. – Article.

The article is devoted to the study of the mechanism of legal regulation of civil aviation through the prism of administrative and legal norms.

It is noted that the air legislation contains norms of the constitutional law (full and exclusive sovereignty of Ukraine over its airspace is established), administrative law (for example, the order of certification and registration of aircraft and airfields, rules of certification of aviation equipment, rules of airworthiness, rules of flight safety). Procedure for imposing and collecting fines for violation of air transport legislation), civil law (rules for the carriage of passengers and luggage, civil liability of the carrier for the integrity of luggage and cargo, as well as for damage caused to passengers and others).

Availability of characteristics of aviation transport, aviation activity and civil aviation, aviation as industries enshrined in the Law "On Transport", TCU, Regulations on the use of airspace of Ukraine, regulations on mandatory registration and certification of subjects and objects of aviation activity contained in other regulations makes it possible to talk about the administrative and legal regulation of civil aviation, and hence its mechanism. The latter should be understood as a set of such elements as the rules of law, legal relations, the legal status of aviation entities in the use of such activities, acts of implementation of their rights and responsibilities for certification of aviation personnel, registration and certification of air infrastructure (aircraft) and its components, airfields, air routes and air lines, etc.) each of which, interacting with others, is functionally aimed at ensuring aviation safety, ensuring the interests of the state, national security and the needs of society and economy in air transportation and aviation.

Key words: mechanism of administrative and legal regulation, civil aviation, methods and means of administrative and legal regulation.