

УДК [351.74:621.397.4] (477)

Москаленко Сергій Іванович –

доктор юридичних наук,
доцент кафедри права та правового регулювання льотної академії
Національного авіаційного університету

Serhii I. Moskalenko –

doctor of juridical sciences,
assistant professor of law and legal regulation of flight academy,
National Aviation University
(1 Liubomyra Huzara pr., Kyiv, 03058, Ukraine)

Класифікація цивільної авіації в Україні: порівняльно-правовий аналіз

В статті здійснено аналіз державного контролю авіації цивільної авіації. Зроблено порівняльний аналіз різних нормативних актів в галузі цивільної авіації. Зроблено висновок, про необхідність удосконалення державного контролю в галузі цивільної авіації.

Ключові слова: цивільна авіація, авіація загального призначення, державний контроль, комерційна авіація.

В статье проведен анализ государственного контроля авиации гражданской авиации. Сделан сравнительный анализ различных нормативных актов в области гражданской авиации. Сделан вывод о необходимости совершенствования государственного контроля в области гражданской авиации.

Ключевые слова: гражданская авиация, авиация общего назначения, государственный контроль, коммерческая авиация.

S.I. Moskalenko Classification of Civil Aviation in Ukraine: a Comparative Legal Analysis

The article analyzes the state control of civil aviation. A comparative analysis of various regulations in the field of civil aviation is conducted. It is concluded that there is a need to improve state control in the field of civil aviation.

Civil aviation creates significant risks for businesses, the environment, society, and is at the same time an organic component of social and scientific and technological development.

To date, the question of signs of state control of civil aviation in Ukraine has been almost unexplored. In addition, the issues of administrative and legal regulation of general aviation are unresolved.

State control in the field of civil aviation is of great importance today. This is related to the rapid development of aviation, scientific and technological progress, European integration processes in Ukraine.

The analysis of the domestic legislation leads to the conclusion that in Ukraine there is no single definition of general aviation, this raises a number of misunderstandings in the interpretation of activities performed by general aviation. According to Article 1 of the Air Code of Ukraine, general aviation is aviation not used for commercial air transportation and performance of aviation works. It is worth agreeing with the considerations of V. Zueva, V. Cherevatyuk that the current code does not form an idea of the subject of regulation of general aviation, therefore does not fix the possibility of carrying out any commercial activity, including conducting aviation works within the RAM, and allows for an ambiguous interpretation in the provisions of general aviation. In addition, the Code does not contain a direct prohibition on conducting commercial activities by general aviation. It is worth noting that there is no separate section in the Air Code that would regulate general aviation.

Civil aviation is divided into commercial and general aviation. Today, there are different definitions of general aviation set out in various regulations. For the sake of uniform interpretation, it is necessary to consolidate a single definition of general aviation.

Keywords: civil aviation, general aviation, state control, commercial aviation.

Постановка проблеми. Важливого значення на сьогодні набуває державний контроль в галузі цивільної авіації. Зазначене пов'язане зі стрімким розвитком авіації, науково-технічним прогресом, євроінтеграційними процесами в Україні.

Аналіз досліджень та публікацій. Дослідженню сутності державного контролю присвячено праці В. Авер'янова, О. Андрійко, В. Гаращук, О. Головіна, С. Єрохіна, І. Залюбовської, С. Ківалова, В. Кобринського, О. Полінець, В. Шестака та інших учених. Варто зазначити, що в студіях Є. Єршова, В. Зуєвої, В. Череватюк та інших авторів зосереджено увагу на діяльності цивільної авіації та державному контролі в цій галузі.

Невирішені проблеми. На сьогодні майже не дослідженим є питання ознак державного контролю цивільної авіації в Україні. Крім того, невирішеними є питання адміністративно-правового регулювання авіації загального призначення.

Мета статті. Здійснити аналіз державного контролю в галузі цивільної авіації.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні важливу роль у реалізації пасажирських перевезень, а також перевезень особливо термінових вантажів в Україні відіграє авіаційний транспорт, що перебуває поза конкуренцією серед інших видів транспорту в аспекті швидкості доставки пасажирів і термінових вантажів на великі відстані (середня відстань доставки одного пасажирів повітряним транспортом у 10-15 разів більша від аналогічного показника в найближчого конкурента – залізничного транспорту – і має тенденцію до зростання, однак у транспортному пасажирообігу й вантажообігу його частка менша від 1 %). Нині практично всі обласні центри та великі міста мають аеропорти, обладнані злітними й посадочними смугами з твердим покриттям, що дає змогу забезпечити умови для регулярних польотів літаків [1, с. 3].

З огляду на це особливої значущості набуває питання державного регулювання цивільної авіації. Державне управління авіаційним транспортом реалізує Державна авіаційна служба, згідно з положеннями, затвердженими Постановою Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2014 р. № 520 [2]. Для з'ясування особливостей державного

регулювання цивільної авіації необхідно дослідити, діяльність яких саме транспортних засобів підлягає державному регулюванню.

У статті 1 «Повітряного кодексу України» зазначено, що об'єкти авіаційної діяльності – це повітряні судна, їхні компоненти й обладнання, авіаційна наземна техніка та аеродромне обладнання, інженерно-технічні споруди, рухоме й нерухоме майно, що використовують для забезпечення авіаційної діяльності [3].

Відповідно до ст. 1 наказу Мінінфраструктури № 636 від 25.10.2012 р. «Про затвердження Авіаційних правил України, Частина 47 «Правила реєстрації цивільних повітряних суден в Україні», літак – літальний апарат, важчий за повітря, який приводиться до руху силовою установкою, підйомна сила якого в польоті створюється переважно завдяки аеродинамічним реакціям на поверхнях, що залишаються нерухомими в умовах польоту; літальний апарат – пристрій для польотів в атмосфері чи в космічному просторі [4]. Отже, поняття «літальний апарат» тотожне до поняття «транспортний засіб».

Згідно зі ст. 1 «Повітряного кодексу України», «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. Цивільне повітряне судно – повітряне судно, що не належить до державних повітряних суден» [3]. Зважаючи на ст. 38 цитованого кодексу, повітряні судна поділяють на державні й цивільні [3].

У ст. 1 «Повітряного кодексу України» наголошено, що державна авіація – це авіація, яка використовує повітряні судна для виконання функцій із забезпечення національної безпеки й оборони держави та захисту населення, що покладені на Збройні сили України, інші військові формування, утворені відповідно до законів України, органи Національної поліції, спеціально вповноважені центральні органи виконавчої влади з питань цивільного захисту, органи охорони державного кордону України, органи доходів і зборів.

Державне повітряне судно – повітряне судно, що застосовують у військовій, прикордонній службі, службі цивільного захисту, в органах Національної поліції та органах доходів і зборів [3]. Цивільна авіація –

авіація, яку використовують для задоволення потреб економіки, під час перевезень громадян та авіаційних робіт, а також для виконання польотів у приватних цілях [3].

Залежно від мети діяльності цивільну авіацію диференціюють на авіацію загального призначення та комерційну авіацію. У колі наукових інтересів перебуває насамперед авіація загального призначення. Сфера застосування авіації загального призначення охоплює особисті, ділові, спортивні, навчальні, інші цілі. Авіація загального призначення – власність юридичних осіб, льотних шкіл, приватних осіб і некомерційних організацій. На сьогодні авіація загального призначення становить величезний відсоток авіаційного транспорту.

Аналіз вітчизняного законодавства спонукає до висновку, що в Україні відсутнє єдине визначення авіації загального призначення, це породжує низку непорозумінь у тлумаченні діяльності, яку провадить авіація загального призначення. Відповідно до статті 1 «Повітряного кодексу України», авіація загального призначення – це авіація, що не використовують для комерційних повітряних перевезень і виконання авіаційних робіт [3]. Варто погодитися з міркуваннями В. Зуєвої, В. Череватюк стосовно того, що чинний кодекс не формує уявлення про предмет регулювання авіації загального призначення, тому не закріплює можливість провадження в межах АЗП будь-якої комерційної діяльності, зокрема проведення авіаційних робіт, та допускає двозначне тлумачення в частині положень авіації загального призначення [5, с. 14–16]. Крім того, кодекс не містить безпосередньої заборони щодо провадження комерційної діяльності авіацією загального призначення. Варто зауважити, що в повітряному кодексі відсутній окремий розділ, який би регулював авіацію загального призначення.

У Законі України «Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації» зазначено, що авіація загального призначення – цивільна авіація, діяльність якої не стосується регулярних авіаперевезень та авіатранспортних операцій, виконуваних за плату або за наймом [6]. Така дефініція, звичайно, більш конкретна, саме це формулювання необхідно закріпити в повітряному кодексі держави.

Унаслідок аналізу законодавства, юридичної літератури зафіксовано брак уваги до питань регулювання авіації загального призначення. Зокрема, у законодавстві не конкретизований перелік видів діяльності, що може провадити авіація загального призначення; відсутнє єдине визначення авіації загального призначення, види авіації загального призначення в Україні. На думку В. Зуєвої, В. Череватюк, можна виокремити такі види авіації загального призначення: аеротаксі, корпоративна авіація, приватна авіація, ділова авіація [5, с. 15]. Погоджуючись з авторами стосовно подання такого переліку, зауважимо, що ці напрями діяльності мають свої особливості, які підлягають правовому регулюванню (авіаційна безпека, базування, отримання дозволів, навчання й ін.). Водночас діяльність авіації загального призначення регульована підзаконними нормативно-правовими актами, що призводить до постійних суперечностей між підзаконними нормативно-правовими актами й суперечками стосовно понятійного апарату, розв'язання правових питань. На наш погляд, нині необхідно ухвалити єдиний нормативно-правовий акт щодо регулювання авіації загального призначення в Україні, який повинен містити визначення авіації загального призначення, її види, особливості адміністративно-правового регулювання, опис порядку взаємодії власників повітряних суден з іншими суб'єктами в авіаційній галузі.

Другим видом авіації називають комерційну авіацію, що використовують для виконання комерційних повітряних перевезень та авіаційних робіт. Важливе значення на сьогодні має державний контроль у сфері цивільної авіації. Аналіз юридичної літератури дає підстави стверджувати, що питання державного контролю у сфері цивільної авіації перебувало поза увагою дослідників. З огляду на це необхідно проаналізувати категорію «державний контроль у сфері цивільної авіації» порівняно з більш загальним поняттям «державний контроль», що дасть змогу виявити притаманні йому ознаки.

У юридичній літературі поняття «контроль» теж трактують по-різному. Відповідно до міркувань В. Шестака, державний контроль – це самостійно чи зовнішньо ініційована діяльність уповноважених суб'єктів,

яка спрямована на з'ясування фактичних даних щодо об'єктів цього контролю для визначення їхньої відповідності (невідповідності) тим правомірним оцінним критеріям, що допускають застосування адекватних до одержаного результату заходів реагування в унормованому порядку [6, с. 8].

В. Афанасьєв витлумачує контроль як спостереження й перевірку узгодженості процесу функціонування об'єкта з ухваленими управлінськими рішеннями; виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень, від чинних принципів організації та регулювання [7, с. 33].

Контроль – об'єктивне соціально-правове явище, тому являє собою процес, тобто діяльність. Будь-яка діяльність має стадії розвитку й кінцеву мету. О. Андрійко пропонує кваліфікувати контроль як об'єктивне суспільне явище, яке суспільство виробило в процесі своєї еволюції і яке є результатом його розвитку [8, с. 15]. На думку дослідниці, метою контролю стає забезпечення чіткої роботи всіх рівнів органів виконавчої влади, якісне виконання прав та обов'язків посадовими особами [8, с. 10]. Авторка наголошує, що суспільство, яке розвивається, не може обійтися без контролю. Мета державного контролю полягає в забезпеченні виконання функцій держави. Діяльність – це процес досягнення певної мети. погоджуємося з позицією В. Шестака стосовно доцільності виокремлення в контрольній діяльності як певному процесі таких стадій: інформаційної, що фіксує факт; оцінної; регулятивної. Контроль покликаний забезпечити регулювання суспільних відносин [7, с. 10].

Загалом контроль справедливо називають необхідною ознакою людського прогресу. Цивільна авіація породжує суттєві ризики для підприємств, навколишнього середовища, соціуму, водночас є органічним складником суспільного й науково-технічного розвитку. Як зазначає О. Андрійко, контроль являє собою функцію державного управління, за допомогою

якої стає можливим дотримання чинних норм і правил поведінки суб'єктів на певній території. На кожному етапі свого існування держава створює умови, правила поведінки, які є обов'язковими для інших суб'єктів на певній території [8, с. 16].

В. Кобринський наголошує, що державний контроль варто трактувати в межах національної безпеки, характеризуючи його як діяльність державних органів зі спостереження за функціонуванням підконтрольного об'єкта для отримання повної, об'єктивної й достовірної інформації про стан справ; застосування заходів щодо виявлення, припинення правопорушень у сфері національної безпеки та запобігання їм (із правом безпосереднього втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги суб'єктові забезпечення національної безпеки в поновленні законності й дисципліни; з'ясування причин та умов, що призводять до порушення вимог правових норм; застосування заходів із притягнення до відповідальності винних осіб [9, с. 15]. В. Авер'янов стверджує, що держава – один з основних суб'єктів реалізації контрольної функції в суспільстві [10]. Це аргументоване тим, що держава має можливості й реальні повноваження для впливу на суспільство, реалізуючи який покладається на контроль. Саме він відіграє роль інтеграційного засобу перевірки загальної спрямованості державної діяльності й водночас перевірки досягнення кінцевого результату управлінської діяльності та реалізації її на певних етапах [10, с. 224].

Слід зазначити, що державний контроль є неодмінною складовою цивільної авіації [11, С. 47].

Висновки. Цивільна авіація поділяється на комерційну та авіацію загального призначення. На сьогодні існують різні визначення авіації загального призначення, викладені в різних нормативно-правових актах. З метою однакового тлумачення, необхідним є закріплення єдиного визначення авіації загального призначення.

Список використаних джерел:

1. Зубенко А. Предприниматели, внимание: авиация общего назначения. *Авиация общего назначения: научно-технический журнал*. Харьков, 2000. № 7. С. 5–11.

2. Положення Про Державну авіаційну службу. Затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2014 р. № 520. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/> (дата звернення: 21.04.2019).
3. Повітряний кодекс України. Кодекс України, Закон, Кодекс від 19.05.2011 № 3393-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 48–49, ст. 536.
4. Правила реєстрації цивільних повітряних суден в Україні. Наказ Міністерства інфраструктури № 636 від 25.10.2012 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1926-12> (дата звернення: 12.10.2019).
5. Зуєва В. О. Правове регулювання діяльності авіакомпаній України при здійсненні міжнародних авіаційних перевезень. *Юридичний вісник*. 2012. № 2. С. 3–9.
6. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2002. 195 с.
7. Афанасьев В. Г. Международные организации в сфере гражданской авиации: учеб. пособ.: в 2 ч. М., 2013. Ч. 1. Межгосударственные организации (ИКАО и другие межгосударственные организации). 90 с.
8. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ: Наукова думка, 2004. 304 с.
9. Кобринський В. Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2008. 20 с.
10. Авер'янов В. Б. Адміністративна реформа в Україні – стан та очікування. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / упоряд. В. П. Тимошук. Київ: Факт, 2002. 100 с.
11. Москаленко С. І. Державне регулювання діяльності цивільної авіації в Україні: монографія. Кропивницький: ЛА НАУ, 2018, 320 с.

References:

1. Zubenko A. Predprynymately, vnymanye: avyatsyia obshcheho naznacheniya. *Avyatsyia obshcheho naznacheniya: nauchno-tekhnycheskyi zhurnal*. Kharkov, 2000. № 7. S. 5–11.
2. Polozhennia Pro Derzhavnu aviatsiinu sluzhbu. Zatverdzhene Postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 zhovtnia 2014 r. № 520. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/> (data zvernennia: 21.04.2019).
3. Povitrianyi kodeks Ukrainy. Kodeks Ukrainy, Zakon, Kodeks vid 19.05.2011 № 3393-VI. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*. 2011. № 48–49, st. 536.
4. Pravyla reiestratsii tsyvilnykh povitrianykh suden v Ukraini. Nakaz Ministerstva infrastuktury № 636 vid 25.10.2012 r. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1926-12> (data zvernennia: 12.10.2019).
5. Zuieva V. O. Pravove rehuliuвання diialnosti aviakompanii Ukrainy pry zdiisnenni mizhnarodnykh aviatsiinykh perevezen. *Yurydychnyi visnyk*. 2012. № 2. S. 3–9.
6. Shestak V. S. Derzhavnyi kontrol v suchasni Ukraini (teoretyko-pravovi pytannia): dys. ... kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.01. Natsionalnyi universytet vnutrishnikh sprav. Kharkiv, 2002. 195 s.
7. Afanasev V. H. Mezhdunarodnie orhanyzatsyy v sfere hrazhdanskoii avyatsyy: ucheb. posob.: v 2 ch. M., 2013. Ch. 1. Mezghosudarstvennie orhanyzatsyy (YKAO y druhye mezghosudarstvennie orhanyzatsyy). 90 s.
8. Andriiko O. F. Derzhavnyi kontrol v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi zasady. Kyiv: Naukova dumka, 2004. 304 s.
9. Kobrynskyi V. Yu. Derzhavnyi kontrol u sferi natsionalnoi bezpeky Ukrainy : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.07. Kyivskiy natsionalnyi universytet vnutrishnikh sprav. Kyiv, 2008. 20 s.
10. Aver'ianov V. B. Administratyvna reforma v Ukraini – stan ta ochikuvannia. Administratyvna reforma – istoriia, ochikuvannia ta perspektyvy / uporiad. V. P. Tymoshchuk. Kyiv: Fakt, 2002. 100 s.
11. Moskalenko S. I. Derzhavne rehuliuвання diialnosti tsyvilnoi aviatsii v Ukraini: monohrafiia. Kropyvnytskyi: LA NAU, 2018, 320 s.