DOI: 10.34015/2523-4552.2020.2.06
УДК 342.95

Брусакова О. В.,
кандидат філософських наук,
декан факультету № 6
Харківського національного
університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0001-6522-8020

СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ГАЛУЗІ АВІАЦІЙНОГО ТРАНСПОРТУ ТА ЇХ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВИЙ СТАТУС

Дослідження присвячено аналізу правового змісту поняття суб'єкт управління. Уточнено властивості, характеристики і особливості, що притаманні «суб'єктам адміністративного регулювання в галузі авіації», викладене авторське визначення цього поняття. Зроблено висновок, що основна особливість управління галуззю авіаційного транспорту полягає у складності системи, що утворюють органи виконавчої влади на яких законодавством покладається функція з її регулювання. Акцентовано увагу, що характерною для діяльності зазначених органів є необхідність вироблення спільних рішень у межах розподілу їх компетенції, наприклад, у питаннях створення нормативно-правових актів з питань використання повітряного простору України відповідними уповноваженими органами.

Ключові слова: авіація; авіаційний транспорт; суб'єкт; державне регулювання; суб'єкт державного регулювання; адміністративно-правовий статус.

Исследование посвящено анализу правового содержания понятия субъект управления. Уточнение свойства, характеристики и особенности, присущие «субъектам административного регулирования в области авиации», изложенное авторское определение этого понятия. Сделаны выводы относительно насущных проблем регулирования деятельности в области авиационного транспорта Украины, намечены пути их преодоления и предложены предложения по направлениям дальнейшего развития. Сделан вывод, что основная особенность управления отраслью авиационного транспорта заключается в сложности системы, образуют органы исполнительной власти на которых законодательством возлагается функция по ее регулированию.

Ключевые слова: авиация; авиационный транспорт; субъект; государственное регулирование; субъект государственного регулирования; административно-правовой статус.

Постановка проблеми. Дорожня карта та першочергові пріоритети реалізації Стратегії сталого роз-

витку «Україна – 2020» передбачають реалізацію 62-х реформ та програм розвитку держави. Серед них

важливе місце займає реформування транспортної інфраструктури [1]. В свою чергу галузь авіаційного транспорту є однією із її складових. Взагалі галузь економіки визначається Господарським кодексом України, як сукупність усіх виробничих одиниць, які здійснюють переважно однакові або подібні види виробничої діяльності [2, ч. 1 ст. 260]. Разом з тим, Закон України «Про транспорт» уточнює, 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 [3, ст. 32].

Важливість авіації полягає в тому що вона є найефективнішим (найшвидшим), а від так пріоритетним видом транспорту при перевезеннях на великі відстані. Доречі, майже половина повітряних перевезень, що здійснюються Україною, мають міжнародний характер. Тож цілком обґрунтованим є прагнення України до інтеграції в світовий та європейський транспортний простір. З цією метою Україна ще у 1992 році приєдналась до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію [4]. Проте, перед нашою державою стоїть ряд важливих завдань для продовження цього руху, зокрема:

– «підписання та реалізації Угоди про спільний авіаційний простір з ЄС;

– організації та використання повітряного простору України відповідно до стандартів та рекомендованої практики ІКАО, Європейської організації з безпеки аеронавігації (Євроконтроль), інших міжнародних авіаційних організацій та законодавства ЄС;

– дерегуляції економічної діяльності регіональних аеропортів з пасажиропотоком до 5 млн. пасажирів у частині справляння аеропортних зборів відповідно до законодавства ЄС;

– створення системи кібернетичної безпеки цивільної авіації з урахуванням стандартів та рекомендованої практики ІКАО і законодавства ЄС;

– підвищення ефективності діяльності Національного бюро з розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднами відповідно до законодавства ЄС для прийняття неупередженого рішення щодо інцидентів або актів незаконного втручання;

– запровадження комплексного підходу до врегулювання діяльності аеропортів як цілісних майнових комплексів на законодавчому рівні, враховуючи технологічні особливості та міжнародні вимоги до інфраструктури, запровадження сучасних підходів до економічного регулювання діяльності аеропортів усіх форм власності» тощо [5]. Водночас, галузь авіаційного транспорту пов'язана не лише із сферою економіки держави. Повітряним кодексом України авіація поділяється на цивільну та державну [6, ч. 4 ст. 4 розділ II]. А завдання та призначення останньої, в свою чергу, спрямовані на забезпечення національної безпеки і оборони держави, на

захист населення України [6, абзац 3 ч. 4 ст. 4 розділ II].

Таким чином, галузь авіаційного транспорту включає в себе діяльність широкого кола суб'єктів різних форм власності, які сприяють розвитку економіки України, а також виконують функції забезпечення національної безпеки і оборони держави. Разом з тим реформування авіаційної галузі визначене одним з пріоритетів розвитку України, що передбачає впровадження відповідних змін у процес регулювання зазначеної сфери, внесення змін у базу нормативно-правових актів, якими регулюється діяльність в галузі авіації, перегляд системи та функцій суб'єктів державного регулювання в сфері авіаційного транспорту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Суб'єкти державного управління, як самостійна правова категорія, розглядались в багатьох наукових дослідженнях. Велика кількість провідних вчених приділяли свою увагу вивченню управлінської та регулятивної функції державних органів, виробляли різні підходи до класифікацій суб'єктів державного регулювання, зокрема й в галузі авіаційного транспорту, серед них: В. Авер'янов, О. Бандурка, Д. Бахрах, В. Бесчастний, В. Бевзенко, О. Безпалова, Ю. Битяк, Н. Бортник, С. Братусь, І. Булгакова, Т. Гуржій, О. Джафарова, О. Доценко, В. Єромолаєв, Р. Калюжний, І. Козачок, В. Колпаков, Т. Коломоєць, В. Кононець, А. Комзюк, В. Копейчиков, В. Костицький, Т. Мацелик, Р. Мельник, В. Міщук, О. Миколенко, В. Персіанов, В. Развадовський, Д. Приймаченко, О. Скакун, Є. Скрипа, С. Стеценко, М. Тищенко, С. Шатрава та інші.

Незважаючи на достатньо чисельну кількість теоретичних і практичних напрацювань, завдяки специфіці, притаманній авіаційній галузі, та планомірним процесам реформування, що в ній відбуваються, дослідження особливостей суб'єктів державного регулювання галузі авіаційного транспорту досі залишається актуальним. Це твердження підкріплюється положеннями згаданих вище: Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»; Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року; фактично щорічними внесенням змін в Повітряний кодекс України; а також низкою підзаконних нормативно-правових актів виданих різними уповноваженими державними органами за останні роки. Окрім того необхідно звернути увагу на той факт, що реформування державного управління й досі залишається серед актуальних пунктів транспортної стратегії України.

Окремо слід відмітити виклики, які ставить перед авіаційною галуззю епідеміологічна загроза коронавірусної інфекції (COVID-19). Інформаційні агенції свідчать про: «скорочення попиту в поєднанні із забороною польотів (в усьому світі) вже обійшлася галузі в 880 мільярдів доларів. Крім авіакомпаній, проблеми відчувають й аеропорти. Аналітики ForwardKeys прогнозують, що коли пандемія закінчиться і світ почне відновлювати свій звичний стиль життя, ті жвавві ринкові умови, які були на початку року, не повернуться. Найімовірніше, чимало авіакомпаній збанкрутує, а решті для відновлення попиту доведеться пропонувати не вигідні для себе знижки» [7]. Такі невтішні прогнози різко

підіймають актуальність питання якісного державного регулювання галузі авіаційного транспорту в Україні.

Постановка завдання. Відтак метою даного наукового дослідження є надання характеристики особливостям основних суб'єктів державного регулювання в галузі авіації України. Реалізація цієї мети потребує виконання таких дослідницьких завдань: уточнити правовий зміст категорії «суб'єкт»; сформулювати визначення терміну «суб'єкт державного регулювання» для галузі авіаційного транспорту; вивчити особливості зазначених суб'єктів та класифікувати їх; розкрити особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів регулювання; на основі проведеного аналізу виділити нагальні проблеми державного регулювання галузі авіації України, намітити шляхи та засоби їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Державне регулювання діяльності галузі авіаційного транспорту України, а також використання її повітряного простору реалізується державою шляхом визначення функцій, завдань та умов діяльності авіації. Відповідні державні органи встановлюють загальнообов'язкові авіаційні правила та відповідальність за їх порушення, визначають порядок здійснення державного контролю за їх виконанням. Розгляд системи таких суб'єктів варто розпочати із уточнення понять «суб'єкт права» та «суб'єкт регулювання галузі авіаційного транспорту».

Т. Мацелик в монографії «Суб'єкти адміністративного права: поняття та система» зазначає, що «з ґносеологічної точки зору категорія «суб'єкт права» є абстракцією висо-

кого філософсько-соціологічного та юридичного рівня ... загальне поняття «суб'єкт» є науковим і розробляється в філософії, а лише потім у інших галузях знання, наприклад соціології, політології, психології, правознавстві» [8, с. 9].

Філософський енциклопедичний словник наводить наступне визначення: «суб'єкт (лат. *subjectum* те, що лежить внизу, перебуває в основі) в широкому розумінні – це особа, організована група осіб, соціальна, етнічна та політична спільнота, суспільство загалом, що здійснюють властиву їм діяльність, спрямовану на практичне перетворення предметної дійсності, ...; носій означених якостей, що уможливають виконання ним суспільно значущих функцій» [9, с. 612-613]. Вікіпедія з цього приводу повідомляє наступне: «суб'єкт – це той, хто здійснює якусь дію, або від кого направлена певна діяльність» [10].

Наведені визначення свідчать про такі характеристики категорії «суб'єкт», як самостійність, відокремленість та свідомість, які забезпечують його здатність до цілеспрямованих дій.

Науковці та практики при вирішенні загальнотеоретичних юридичних питань та галузевих правових задач активно оперують поняттям «суб'єкт», тим самим формуючи та розвиваючи його правову конструкцію. Пошук по законодавчій базі України за запитом «суб'єкт» видає декілька сотень результатів. Проте зміст понять «суб'єкт права», «суб'єкт адміністративного права» та «суб'єкт правовідносин» законодавчо не закріплені.

Вільна енциклопедія містить такі відомості щодо «суб'єктів права»

– «це особи, організації чи специфічні соціальні утворення (наприклад держави) за якими визнається здатність бути носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. Суб'єкт права володіє правосуб'єктністю (або лише правоздатністю, якщо вона виокремлюється), тобто суб'єкти права потенційно (взагалі) здатні бути учасниками правовідносин» [11]. Додержуючись цієї думки, Е. Трубецькой стверджував, що суб'єктом права є «той, хто здатний мати права незалежно від того, користується він ними в дійсності чи ні» [12].

О. Зайчук та Н. Оніщенко звертали увагу на те, що «не природа і не суспільство, а тільки держава визначає, хто і за яких умов може бути суб'єктом права, а отже, і учасником правовідносин, які якості він повинен мати. Лише законом може встановлюватися і визначатися та особлива юридична якість, чи властивість, яка дозволяє особі чи організації стати суб'єктом права. Ця якість чи властивість називається правосуб'єктністю» [13, с. 439].

Із наведеного ми бачимо, що поняття суб'єкта права тісно пов'язано із сутністю правовідносин і так чи інакше з ним перетинається, оскільки права реалізуються здебільшого у правовідносинах. Необхідно відмітити, що з цього приводу частина науковців тривалий час ототожнювала поняття «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин».

Таких поглядів додержувались, наприклад: В. Копейчиков та С. Кечекян. Останній визначав поняття «суб'єкт правовідносин» та «суб'єкт права», як близькі, подібні один до одного і тому вважав, що вивчаючи проблематику пов'язану із учасниками правовідносин, доцільно

розглядати категорію суб'єктів права загалом» [14, с. 83]. В. Копейчиков додержувався схожих поглядів, в загальній структурі правовідносин він виділяв «суб'єктів права», а не «суб'єктів правовідносин», вбачаючи у них у першу чергу «учасників правових відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні обов'язки» [15, с. 192].

Як відзначає М. Костів, «на сьогодні в юридичній літературі (все ще) нема чіткої диференціації між поняттями «суб'єкт права» і «суб'єкт правовідносин», продовжують існувати точки зору й щодо ототожнення (цих термінів), проте переважаючою є думка про те, що поняття «суб'єкт правовідносин» є більш вузьким, ніж поняття «суб'єкт права», оскільки носій прав і обов'язків може й не бути учасником конкретних, реальних правовідносин» [16, с. 26-27].

Слушною з цього приводу є думка О. Скакун. У «суб'єктах права» дослідниця вбачає осіб, які наділені правосуб'єктністю. Під «суб'єктами правовідносин» вона розуміє «індивідуальних або колективних суб'єктів права, що використовують свою правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, виступаючи реалізаторами суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, повноважень і юридичної відповідальності» [17, с. 354-355].

Беручи до уваги, що реалізація правових норм може здійснюватися, як власне у контексті правовідносин, так і поза їх межами, ми також стоїмо на позиціях, що поняття «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин» не є ідентичними. І цілком підтримуємо визначення цих категорій В. Шубою: «Суб'єкт права – це (більш широке поняття) носій передбачених право-

вими нормами суб'єктивних прав та обов'язків, що має потенційну можливість участі у правовідносинах, тоді як суб'єкт правовідносин – це реальний учасник правовідносин» [18, с. 81].

Необхідно зазначити, що «у адміністративному праві під суб'єктом частіше за все, розуміють носія (власника) прав та обов'язків у сфері публічного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатного реалізовувати надані права, а покладені (на нього) обов'язки виконувати» [19, с. 73]. Таким чином, йдеться про фактичного учасника правових зв'язків у сфері публічного управління. Зважаючи на це, доцільним буде розглянути також особливості поняття «суб'єкт адміністративного права».

Як зазначає Н. Дараганова, «традиційно суб'єктом адміністративного права визнається ... особа (організація), яка відповідно до встановлених адміністративним законодавством норм, бере участь у здійсненні державного управління, реалізації функцій виконавчої влади. Суб'єкт адміністративного права – це одна зі сторін публічної управлінської діяльності, учасник управлінських відносин, наділений законодавством правами, обов'язками, повноваженнями, компетенцією, відповідальністю, здатністю вступати в адміністративно-правові відносини» [20, с. 228].

Таким чином, використовуючи термін «суб'єкт адміністративного права», здебільшого мають на увазі, в першу чергу, не усю сукупність суб'єктів галузі адміністративного права, а лише виокремлену їх групу пов'язану із реалізацією функцій виконавчої влади. Таке тлумачення

підкреслює функції держави та зокрема гілки виконавчої влади, проте дещо витісняє з поля уваги, наприклад, громадян. Які є активними учасниками адміністративних відносин, реалізують в них свої права і обов'язки, задовольняють свободи та законні інтереси.

Аби ретельніше розглянути застосування терміну «суб'єкт адміністративного права» звернемо увагу на їх класифікації, яких у царині адміністративного права існує досить велике різноманіття. Так, розповсюдженою є класифікація, за якою всі «суб'єкти адміністративного права, залежно від організаційних особливостей та соціальних ознак поділяються на дві основні групи – індивідуальні суб'єкти та колективні суб'єкти» [21, с. 71].

В. Колпаков, пропонує такий розподіл основних різновидів суб'єктів адміністративного права: «1) фізичні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства; 2) юридичні особи – органи виконавчої влади, будь-які інші державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації (в особі їхніх керівників, які очолюють управління цих підприємств, установ, організацій); 3) колективні суб'єкти (утворення), які не мають ознак юридичної особи, але тією чи іншою мірою наділені нормами адміністративного права певними правами та обов'язками: структурні підрозділи державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій, деякі інші громадські утворення» [22, с. 191].

Ю. Битяк приводить іншу класифікацію, поділяючи суб'єктів адміністративного права на: «державні

органи (органи законодавчої, виконавчої та судової влади, прокуратури, адміністрації державних підприємств і установ); структурні підрозділи органів держави, посадових осіб державних органів; власника (представника, менеджера, уповноваженого власника); об'єднання громадян, кооперативи, органи самоврядування, самодіяльні організації; громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства» [23, с. 50].

Я. Баган звертає увагу на характер діяльності адміністративно-правового забезпечення авіатранспорту та у якості критерія для класифікації зазначених суб'єктів пропонує масштаб їх впливу на відповідні суспільні відносини, а саме: 1) міжнародний; 2) національний; 3) громадський; 4) приватний [24, с. 77].

В свою чергу, К. Марінцева, у відповідності із рекомендаціями Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО), розкриває державне регулювання галузі повітряного транспорту через три рівні його здійснення: «національний, двосторонній та багатосторонній» [25], останні передбачають міжнародну взаємодію.

Підсумовуючи данні наведених класифікацій, можна дійти декількох висновків. По-перше, зміст поняття «суб'єкт адміністративного права» більш вузький ніж термін «суб'єкт права». У його особливостях відбивається специфіка адміністративної галузі права з притаманною їй спрямованістю на забезпечення функції публічного управління. По-друге, визнаючи обґрунтованість та доцільність усіх наведених класифікацій, ми маємо наголосити на тому, що будь-яка класифікація має в першу чергу сприяти вирішенню поставле-

них завдань (наукових, освітніх, практичних тощо), чим і пояснюється кількість та різноманітність класифікацій суб'єктів існуючих в адміністративній галузі права.

Незаперечним є той факт, що авіація протягом всього свого існування в усьому світі належала та продовжує належати до таких сфер людської діяльності, яким необхідна чітка і конкретна регламентація [20, с. 229]. Водночас, окремо зазначимо, що «державне регулювання в галузі авіаційного транспорту може здійснюватися правовими, адміністративними, економічними і спеціальними методами» [26, с. 31].

Тож, зосередимся на визначенні поняття «суб'єкт адміністративного регулювання в галузі авіаційного транспорту».

Відразу зазначимо, що в адміністративному праві поширеною є позиція визначення державного управління в його широкому та у вузькому значенні. Так, В. Горбатенко та В. Цветков вбачають сутність широкого тлумачення державного управління у діяльність усіх гілок влади з врегулювання соціального, політичного та економічного життя. У вузькому ж значенні вони визначають його, як організацію функціонування виконавчих органів [27, с. 121]. Ю. Волков підсумовуючи такий підхід зауважує, що «державне управління в широкому значенні можна розглядати як адміністративно-правове регулювання, яке здійснюється державними органами усіх гілок влади та недержавними інституціями, а у вузькому лише органами виконавчої влади» [28, с. 145].

Частина науковців розглядає суб'єкта адміністративного регулювання як «джерело впливу того, хто

виконує функції керівництва і впливає на об'єкт з метою переведення його у новий стан» [29, с. 9]. О. Бандурка тлумачить суб'єкт адміністративного регулювання як «структурно окреслені спільноти людей з органами управління, що формуються ними, та керівним складом (на персональному рівні)» [30, с. 14]. При цьому Я. Баган, аналізуючи галузь авіації, наголошує на тому, що «суб'єктом адміністративно-право-вого забезпечення функціонування авіаційного транспорту може бути соціальний суб'єкт (індивідуальний чи колективний), здатний своїм вольовими зусиллями перетворити зовнішнє повітряне середовище відповідно до цілей, що стоять перед певною системою (зокрема, авіаційного транспорту) в цілому» [24, с. 76].

Інші науковці, які вивчали особливості транспортної галузі, здебільшого схиляються до визначення суб'єктів управління як «органів, організацій та їхніх посадових осіб, створених у встановленому законодавством порядку спеціально для здійснення управлінських функцій, наділених правами і обов'язками, щоб своїми діями реалізовувати надані права і виконувати покладені на них обов'язки» [31, с. 28-29; 32, с. 66].

Тож, ми бачимо, що обмеження кола суб'єктів регулювання лише органами виконавчої влади притаманне тільки при вузькому тлумаченні державного управління і у більшості наведених визначень не використовується. Не вказуючи гілку влади суб'єктів регулювання, науковці в більшості зосереджуються на цілі регулюючої діяльності та дають широке визначення й особам, які виконують регулюючу функцію. Вважаю-

чи такий підхід в цілому обґрунтованим і доцільним, ми все ж таки спробуємо звужити групу суб'єктів регулювання, з метою підвищення подальшого виявлення та аналізу проблемних зон у регламентації діяльності галузі. Звертаючи увагу на те, що нас цікавить насамперед регулювання авіаційного транспорту на рівні держави, серед суб'єктів регулювання ми не будемо розглядати структури, осіб та організації, які не належать Україні або не відносяться до гілок її влади.

Таким чином, ми уникнемо розгляду іноземних та приватних суб'єктів і зосередимось лише на тих органах, що здатні створювати державні нормативно-правові акти, які мають офіційний, обов'язковий до виконання статус у галузі авіаційного транспорту. За межі мети нашого дослідження також виходить діяльність авіакомпаній різних форм власності та інших суб'єктів (експлуатантів в галузі авіаційного транспорту), діяльність яких хоча і впливає на галузь авіаційного транспорту України, проте не здатна напряду реалізовуватися у вигляді державних нормативно-правових актів.

Виходячи з цього, спробуємо сформулювати наступне визначення категорії «суб'єкт державного регулювання в галузі авіаційного транспорту» – це система нормативно закріплених органів, служб, підприємств та установ, які мають регулятивні та охоронні функції, які трансформуються у певну компетенцію останніх щодо здійснення нормотворчих, публічно-сервісних, контрольних та юрисдикційних повноважень, спрямованих на безпечне та ефективне функціонування зазначеної галузі.

На основі цього визначення та згідно мети нашого дослідження (розгляд основних суб'єктів державного регулювання) сформуємо критерії для класифікації суб'єктів державного управління в галузі авіатранспорту України.

Першим важливим критерієм є об'єм владних повноважень. За цим критерієм суб'єктів можна розділити: на таких, що мають повноваження здійснювати регулювання; та таких, що мають права реалізувати лише управлінський вплив.

Другий критерій класифікації – це рівень у ієрархії державних органів (рівень підпорядкування): вищий, центральний, регіональний.

Третьою ознакою є структурна характеристика суб'єкта державного регулювання, тобто його форма: міністерство, служба, департамент, управління, відділ, сектор тощо.

Четвертий критерій класифікації суб'єктів регулювання галузі авіаційного транспорту – це функціональне призначення (основний напрямок діяльності) окремого органу: розвиток та зміцнення держави, забезпечення економічних та інфраструктурних інтересів України, додержання високого рівня національної безпеки та оборони.

Враховуючи усе вищенаведене, виділимо наступні особливості приналежності суб'єктам регулювання в галузі авіаційного транспорту України: 1) суб'єктом державного регулювання виступають, як органи виконавчої гілки влади, так і органи які не маючи такого статусу були наділені відповідним повноваженнями; 2) упорядкованість діяльності усіх державних суб'єктів регулювання авіаційної галузі відповідно єдиної мети та стратегічних завдань, які

водночас синхронізовані із основним вектором розвитку держави. Серед таких загальних напрямків розвитку можна виділити – євроінтеграцію, економічне зміцнення України, забезпечення національної безпеки та оборони; 3) широкий профіль діяльності державних суб'єктів регулювання обумовлений тим, що цивільна авіація є складовою частиною транспортної галузі держави; 4) урахування, при здійсненні регулятивної діяльності, великої кількості міжнародних стандартів, правил та вимог, що в свою чергу передбачає здатність суб'єктів державного регулювання до активної тісної взаємодії з іноземними організаціями; 5) здатність до інтеграції, тобто комплексного сприйняття галузі авіаційного транспорту, яка є технологічно складною, не обмежується лише повітряними перевезеннями, включає в себе також виробництво, ремонт і модернізацію, забезпечення освітньої підготовки кадрів, вирішення господарських, земельних та інших правових питань. 6) виключення комерційних інтересів при здійсненні державними суб'єктами регулюючої діяльності, з одночасним упорядкуванням такої діяльності відповідно економічних інтересів держави.

На підставі аналізу чинного законодавства спробуємо сформулювати систему основних суб'єктів державного регулювання в галузі авіаційного транспорту. Умовно розділимо систему на три великі групи суб'єктів.

До першої групи суб'єктів державного регулювання галузі авіаційного транспорту слід віднести органи законодавчої влади – Верховну Раду України і Комітет ВРУ з питань

транспорту та інфраструктури. На рівні цих органів визначаються засади внутрішньої і зовнішньої політики України, розглядаються законопроекти і загальнодержавні програми розвитку, приймаються закони, затверджується Державний бюджет України, а також здійснюється контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України [33]. Зауважимо, що виділяючи Верховну Раду України в якості суб'єкта державного регулювання в галузі авіаційного транспорту, ми дотримуємось позиції, що остання має повноваження щодо затвердження державної політики в цій сфері і до суб'єктів адміністративно-правового забезпечення не належить.

До другої групи віднесемо лише одного суб'єкта регулювання – Президента України, який є головою держави, найвищою посадовою особою в Україні та водночас не входить до жодної гілки влади. До його завдань входять забезпечення незалежності держави та належного рівня національної безпеки і оборони, здійснення представництва України в міжнародних відносинах, реалізація керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави тощо [33]. Але при цьому Президент України приймає активну участь у формуванні та реалізації державної політики в сфері авіаційного транспорту, оскільки приймає підзаконні нормативно-правові акти, які містять норми адміністративного права, а отже його можна віднести до суб'єктів адміністративно-правового забезпечення авіаційної галузі.

В третю групу державних органів включимо органи виконавчої влади. Вищим органом виконавчої влади є Кабінет Міністрів України.

Він розробляє і здійснює загальнодержавні програми розвитку, Державний бюджет України, виконує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, працює над забезпеченням необхідних економічних показників держави, забезпеченням необхідного рівня національної безпеки і оборони [33].

Розподіл функцій з державного регулювання галузі авіаційного транспорту України на рівні центральних органів виконавчої влади визначений Повітряним кодексом України [6].

У статті 4 зазначеного Кодексу визначено зміст державного регулювання діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України, який «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» [6, ч. 2 ст. 4].

У цій же статті розтлумачено зміст діяльності Президента України та Кабінет Міністрів України, функції яких передбачають забезпечення реалізації державної політики розвитку авіації України [6, ст. 4].

Необхідно звернути увагу на те, що Повітряний кодекс України визначає відразу чотири органи які мають здійснювати безпосереднє управління у сфері авіаційного транспорту, серед них: Міністерство ін-

фраструктури України (Мінінфраструктури); Державна авіаційна служба України (Державіаслужба); Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту та Міністерство оборони України (Мін оборони).

Міністерство інфраструктури України має статус головного органу у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування (регулювання) та реалізує державну політику у сфері транспорту (зокрема транспорту авіаційного) [34, абзац 2 ч. 1]. Саме Мінінфраструктури визначає пріоритетні напрями та здійснює заходи щодо формування державної політики у сфері авіаційного транспорту та використання повітряного простору України і забезпечує нормативно-правове регулювання. Відповідно до норм Повітряного кодексу України нормативно-правове регулювання у сфері цивільної авіації здійснюється шляхом прийняття в установленому порядку нормативно-правових актів. Виключення становлять «Авіаційні правила України», які Мінінфраструктури не регламентуються.

– Державна авіаційна служба України є центральним органом виконавчої влади, що державну політику в галузі цивільної авіації безпосередньо реалізує [35, ч. 1]. Її діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури. Проте, Повітряним кодексом України Державіаслужбі надається статус уповноваженого органу з питань цивільної авіації. Пояснюється така особливість необхідністю регулювання використання повітряного простору України, оскільки його використання провадиться одночасно і цивільною, і державною

авіацією. Таким чином, використання повітряного простору регулюється одночасно органами обох видів авіацій в межах їх повноважень. Окрім того, статус уповноваженого органу наділяє Державіаслужбу правом прийняття «Авіаційних правил України», що регулюють діяльність цивільної авіації та використання повітряного простору України.

– Міністерство оборони України є головним у системі центральних органів з питань національної безпеки і оборони та регулює питання державної авіації. Крім того Мін оборони має статус уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі державної авіації [36, ч. 1], що дає йому права регулювання використання повітряного простору України шляхом формування спільних з Державіаслужби рішень. Окрім того, в Мін оборони з 2013 року діє «Управління регулювання діяльності державної авіації України», яке є уповноваженим структурним підрозділом Міністерства оборони з питань регулювання діяльності державної авіації України [37, ч. 1].

Останню ланку в групу державних органів, які здійснюють регулювання в галузі авіаційного транспорту займають місцеві органи виконавчої влади. Хоча вони і незадіяні напряму у регулюванні авіаційної галузі, проте здатні здійснювати регулюючий вплив, наприклад, в рамках підготовки та виконання місцевого бюджету, який може включати в себе, наприклад, фінансування з питань пов'язаних із територією, на якій розташовані аеропорти та аеродроми.

Висновки. Підводячи підсумок дослідження, можна стверджувати, що основна особливість управління

галуззю авіаційного транспорту полягає у складності системи, що утворюють органи виконавчої влади на яких законодавством покладається функція з її регулювання.

Характерним для діяльності зазначених органів є необхідність вироблення спільних рішень у межах розподілу їх компетенції. Наприклад, у питаннях створення нормативно-правових актів з питань використання повітряного простору України відповідними уповноваженими органами.

Водночас з тим, розподіл авіації на цивільну та державну в купі з наявністю статусів уповноважених органів, не дозволяють виділити яко-

гось одного основного суб'єкта регулювання. Це робить неможливим оцінку реалізації регулятивної функції через аналіз основного органу. А натомість потребує розгляду по окремим функціональним напрямкам.

Проведення такого аналізу свідчить про те, що комплект суб'єктів регулюванні галузі авіаційного транспорту України наразі неповний. Для приведення його складу до вимог чинного Повітряного кодексу України необхідно створити відповідну Національну комісію. Вирішення цієї проблеми має відбутися на рівні прийняття відповідного Закону України.

Список використаних джерел

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 15.03.2020).
2. Господарський Кодекс України : закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 18.02.2020).
3. Про транспорт : закон України від 10.11.1994 р. № 232/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232/94-вр> (дата звернення: 18.03.2020).
4. Конвенція про міжнародну цивільну авіацію 1944 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_038 (дата звернення: 18.03.2020).
5. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.05.2018 р. № 430-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-р> (дата звернення: 11.02.2020).
6. Повітряний кодекс України : закон України від 19.05.2011 р. № 3393-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3393-17#Text> (дата звернення: 18.02.2020).
7. Погляд «Інформаційна Агенція», Новини : Юлія Бобрик «Авіація світу на межі краху: заборона польотів вже обійшлася галузі в 880 мільярдів доларів» 08.04.2020. URL: <https://www.poglyad.tv/aviatsiya-svitu-na-mezhi-krahu-zaborona-polotiv-vzhe-obijshlasya-galuzi-v-880-milyardiv-dolariv> (дата звернення: 11.04.2020).
8. Мацелик Т.О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система : монографія. Ірпінь : Видавництво Національного університету державної податкової служби України, 2013. 342 с. URL: http://ir.nusta.edu.ua/jspui/bitstream/doc/672/1/627_IR.pdf (дата звернення: 07.02.2020).
9. Філософський енциклопедичний словник / під ред. В.І. Шинкарука. К. : «Абрис», 2002. 744 с.
10. Вікіпедія (вільна енциклопедія) : «Суб'єкт (філософія)». URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Суб%27ект_\(філософія\)](https://uk.wikipedia.org/wiki/Суб%27ект_(філософія)) (дата звернення: 05.02.2020).
11. Вікіпедія (вільна енциклопедія) : «Суб'єкт права». URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Суб%27ект_права (дата звернення: 05.02.2020).

12. Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права. Киев: «Книжный магазин С. И. Иванова и К», 1906. 134 с.
13. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. 2-е вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
14. Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / С.Ф.Кечекьян. Москва : Юрид. лит., 1958. 361 с.
15. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.; за ред. В.В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 320 с.
16. Костів М.В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб : теоретичні та практичні аспекти : монографія. Львів : ПП Лукашук В.С., 2006. 152 с.
17. Скаун О.Ф. Теория государства и права : учебник. Харків: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
18. Шуба В.В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти: дис. ... канд. юрид. наук / 12.00.07. Дніпропетровськ, 2006. 200 с.
19. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
20. Дараганова Н.В. Дискусійні питання класифікації суб'єктів адміністративного права (на прикладі екіпажу повітряного судна України). *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право.* 2010. № 4 (8). С. 227–232.
21. Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть) : учебное пособие. Харків: Одиссей, 2003. 288 с.
22. Адміністративне право України : академічний курс : підручник: у двох томах : том 1 (загальна частина) / за ред. В.Б. Авер'янова. Київ: «Юридична думка», 2004. 584 с.
23. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
24. Баган Я.Й. Адміністративно-правове забезпечення функціонування авіаційного транспорту в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / 12.00.07. Дніпро, 2018. 208 с.
25. Марінцева К.В. Класифікація методів державного регулювання міжнародних авіаційних перевезень. *Збірник наукових праць ДЕТУТ. Серія «Економіка і управління»*, 2011. Вип. 17. С. 230-236.
26. Антошишина Н.І. Система державного регулювання авіаційних перевезень в Україні. *Економічна наука. Інвестиції: практика та досвід.* 2013. № 23/2013. С. 31-34.
27. Цвітков В.В., Горбатенко В.П. Демократія-Управління-Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства : монографія. Київ: Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького, 2001. 248 с.
28. Волков В.Ю. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання в галузі стандартизації та сертифікації. *Форум права.* 2013. № 1. С. 145-149.
29. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 752 с.
30. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник. Харків: Ун-т внутр. справ. 1998. 480 с.
31. Селезень С.В., Єрофєєнко Л.В., Нещеретний Ю.М. Транспортне право : навч.-метод. посіб. / М-во освіти і науки України, Харк. нац. автомоб.-дор. ун-т. Харків: ХНАДУ. 2007. 263 с.
32. Пефтієв О.В. Адміністративно-правові засади функціонування автомобільного транспорту : дис. ... канд. юрид. наук / 12.00.07. Донецьк, 2011. 246 с.

33. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 08.02.2020).
34. Про затвердження Положення про Міністерство інфраструктури України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 р. № 460. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-п> (дата звернення: 12.02.2020).
35. Про затвердження Положення про Державну авіаційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.10.2014 р. № 520. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/520-2014-п> (дата звернення: 11.02.2020).
36. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 р. № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-п> (дата звернення: 10.02.2020).
37. Про затвердження Положення про Управління регулювання діяльності державної авіації України : Наказ Міністерства оборони України від 27.04.2016 р. № 224. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MUS31730> (дата звернення: 11.02.2020).

References

- Macelik, T.O. (2013). *Sub'yekti administrativnogo prava: ponyattya ta sistema* Irpin: Vidavnictvo Nacionalnogo universitetu derzhavnoyi podatkovoyi sluzhbi Ukrayini [in Ukrainian].
- Kechekyan, S. F. (1958). *Pravootnosheniya v socialisticheskom obshestve*. Moskva: Yurid. lit. [in Russian].
- Kostiv, M.V. (2006). *Administrativna pravosub'yektnist yuridichnih osib : teoretichni ta praktichni aspekti*. Lviv: PP Lukashuk V.S. [in Ukrainian].
- Skakun, O.F. (2000). *Teoriya gosudarstva i prava*. Harkiv: Konsum; Un-t vnutr. del [in Russian].
- Shuba, V.V. (2006). *Administrativno-pravovi vidnosini v diyalnosti organiv prokuraturi Ukrayini: zagalnoteoretichni aspekti* (Dis. ... kand. yurid. nauk). Dnipropetrovsk [in Ukrainian].
- Kolpakov, V.K., Kuzmenko, O.V. (2003). *Administrativne pravo Ukrayini*. Kiyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
- Daraganova, N. V. (2010). Diskusijni pitannya klasifikaciyi sub'yektiv administrativnogo prava (na prikladi ekipazhu povitryanogo sudna Ukrayini). *Visnik NTUU «KPI». Politologiya. Sociologiya. Pravo*, 4 (8), 227–232 [in Ukrainian].
- Vasilev, A.S. (2003). *Administrativnoe pravo Ukrainy (obshaya chast)*. Harkiv: Odissej [in Russian].
- Bagan, Ya. J. (2018). *Administrativno-pravove zabezpechennya funkcionuvannya aviacijnogo transportu v Ukrayini* (Dis. ... kand. yurid. nauk). Dnipro [in Ukrainian].
- Marinceva, K. V. (2011). Klasifikaciya metodiv derzhavnogo reguluvannya mizhnarodnih aviacijnih perevezen. *Zbirnik naukovih prac DETUT. Seriya «Ekonomika i upravlinnya»*, 17, 230–236 [in Ukrainian].
- Antoshishina, N. I. (2013). Sistema derzhavnogo reguluvannya aviacijnih perevezen v Ukrayini. *Ekonomichna nauka. Investiciyi: praktika ta dosvid*, 23, 31–34 [in Ukrainian].
- Cvitkov, V. V., Gorbatenko, V. P. (2001). *Demokratiya-Upravlinnya-Burokratiya: v konteksti modernizaciyi ukrayinskogo suspilstva*. Kiyiv: In-t derzh. i prava im. V. M. Kореckogo [in Ukrainian].
- Volkov, V. Yu. (2013). Sub'yekti administrativno-pravovogo reguluvannya v galuzi standartizaciyi ta sertifikaciyi. *Forum prava*, 1, 145–149 [in Ukrainian].
- Selezen, S.V., Yerofeyenko, L.V., Neshchetnij, Yu.M. (2007). *Transportne pravo / M-vo osviti i nauki Ukrayini*, Hark. nac. avtomob.-dor. un-t. Harkiv: HNADU [in Ukrainian].

Peftiyev, O.V. (2011). *Administrativno-pravovi zasadi funkcionuvannya avtomobilnogo transportu*. (Dis. ... kand. Yurid). Doneck [in Ukrainian].

O. Brusakova, *Candidate of Philosophy, Dean of faculty № 6 of Kharkiv National University of Internal Affairs*
ORCID: 0000-0001-6522-8020

Subjects of state regulation in the aviation transport area and their administrative and legal status

The study is devoted to the analysis of the legal meaning of the concept of the subject of management. The properties, characteristics and features inherent in the "subjects of administrative regulation in the field of aviation" are specified, the author's definition of this concept is stated. Based on it, the classification of these entities is carried out and their modern system in Ukraine is presented. Criteria for classification of subjects of public administration in the field of air transport of Ukraine are formulated. The main subjects that perform the functions of state regulation in the field of aviation are identified. The peculiarities of the administrative and legal status of such entities are revealed.

Conclusions are made on urgent problems of regulation of activity in the field of air transport of Ukraine, ways of their overcoming are outlined and offers concerning directions of further development are offered. It is concluded that the main feature of the management of the air transport industry is the complexity of the system formed by the executive authorities on which the legislation entrusts the function of its regulation. It is emphasized that the activity of these bodies is characterized by the need to develop joint decisions within the division of their competence, for example, in the creation of regulations on the use of airspace of Ukraine by the relevant authorities.

At the same time, the division of aviation into civil and state in combination with the status of authorized bodies does not allow to single out any one main subject of regulation. This makes it impossible to assess the implementation of the regulatory function through the analysis of the main body, but instead requires consideration of individual functional areas.

Keywords: *aviation; aviation transport; subject; state regulation; subject of state regulation; administrative legal status.*