

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.5.29>**Сергій Москаленко,***докт. юрид. наук,
доцент кафедри менеджменту, економіки, права та туризму
Львівської академії Національного авіаційного університету*

СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В ГАЛУЗІ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ

У статті автор здійснює аналіз принципів державного контролю в галузі цивільної авіації. Проаналізовано національне законодавство. Запропоновано авторську класифікацію принципів для здійснення належного контролю в галузі цивільної авіації. Усі принципи державного контролю в галузі авіації класифіковані на дві групи: загальні та спеціальні.

Ключові слова: державний контроль, принципи державного контролю, авіація, цивільна авіація.

Постановка проблеми. Натепер у законодавстві та спеціальній юридичній літературі відсутня єдина класифікація принципів державного контролю. Це спонукає насамперед до витлумачення сутності таких понять, як «принципи», «принципи державного контролю».

Мета дослідження – на основі аналізу принципів державного контролю запропонувати створення класифікації принципів державного контролю в галузі цивільної авіації.

Ступінь наукової розробки теми. Питання принципів державного контролю порушено в працях В. Авер'янова, О. Андрійко, В. Гарашука, С. Ківалова, М. Студенікіної та ін. Принципи фінансового й інших видів державного контролю досліджували О. Шоріна, Л. Воронова, М. Карасьова, П. Пацурківський, Л. Савченко, Н. Карнарук, Т. Кичилок, С. Лучковська, Н. Маринів, В. Новиков, Г. Остапович, В. Пахомов, С. Вітвіцький, Ю. Хилько, П. Чистяковий, В. Кобринський та ін.

Виклад основного матеріалу. Згідно з позицією М. Марченка, принципи права – це основні ідеї, вихідні положення, які описують особливості формування, розвитку й функціонування права [1, с. 22]. С. Алексєєв стверджує, що принципи права являють собою керівні начала (ідеї) права, які в концентрованому вигляді характеризують його зміст [2, с. 52]. Натомість А. Колодій стверджує, що принципи права об'єктивно зумовлені історичними категоріями, які впливають із закономірностей суспільного життя [3, с. 21]. О. Скакун наголошує, що принципи права охоплюють світловий досвід розвитку права та цивілізації загалом [4, с. 240].

Ю. Пустовіт диференціює такі ознаки принципів права:

- 1) здатність слугувати основними засадами, провідними ідеями в праві;
- 2) представлення значущих положень, що важливі для втілення в життя суспільства та невід'ємні від права;
- 3) концентрація основних вимог до системи права;
- 4) зумовленість правотворчої і право-реалізаційної діяльності, зокрема подолання прогалин у праві під час розв'язання конкретних життєвих проблем;
- 5) утілення в правопорядку, сприяння його підтриманню;
- 6) здатність містити результати раціонального наукового осмислення закономірностей розвитку права;
- 7) властивість зумовлювати напрями розвитку правової науки;
- 8) вираженість у формі незаперечних вимог до учасників суспільних відносин;
- 9) охоплення світового досвіду розвитку права;
- 10) функціонування як ідейно-політичної категорії й форми суспільної свідомості; ідейний, інформаційно-виховний вплив загального характеру на суб'єктів правовідносин;
- 11) нормативно-регулятивний характер принципів, що виявляється в здатності принципів регулювати суспільні відносини з вищих позицій, ніж правові норми;
- 12) загальнообов'язковість (принципи, зафіксовані в праві, набувають значення загальних правил поведінки, яким властивий загальнообов'язковий державно-владний характер) [5, с. 90].

Згідно з позицією В. Шестака, принципи державного контролю варто трактувати з позицій сприйняття контролю як юридичної діяльності. Визначаючи їхню ієрархічність,

дослідник зараховує до них принципи юридичного процесу, загальні принципи державного ладу, принципи процесуальної діяльності, принципи діяльності контрольних суб'єктів, принципи конкретної контрольної діяльності та загальні принципи контролю [6, с. 70].

Д. Лученко, уточнюючи таку класифікацію, пропонує розмежовувати принципи контролю за критерієм джерела: на конституційні та закріплені в інших законодавчих актах; залежно від галузі поширення їхньої дії – на міжгалузеві, галузеві та спеціальні (чинні лише для контрольної-процесуальної діяльності) [7, с. 101–102]. Як зазначає І. Орехова, у роботах, присвячених розкриттю окремих видів державного контролю, принципи його реалізації зумовлені об'єктом державного контролю [8, с. 310].

О. Миколенко описує такі принципи контролю: 1) загальні принципи права; 2) принципи адміністративного процедурного права (галузеві); 3) принципи, характерні для окремих інститутів чи для окремих адміністративних проваджень (спеціальні) [9, с. 283–284].

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V державний нагляд ґрунтований на низці принципів:

1) пріоритетності безпеки в питаннях життя та здоров'я людини, функціонування й розвитку суспільства, середовища проживання та життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами й цілями у сфері господарської діяльності;

2) підконтрольності й підзвітності органів державного нагляду органам державної влади;

3) рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання;

4) гарантування прав суб'єктові господарювання;

5) об'єктивності й неупередженості державного нагляду;

6) наявності підстав, регламентованих законом, для проведення державного нагляду;

7) відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду;

8) неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду;

9) невтручання органу державного нагляду в статутну діяльність суб'єкта господарювання, якщо її провадять у межах закону;

10) відповідальності органу державного нагляду та його посадових осіб за шкоду, завдану суб'єктові господарювання внаслідок порушення вимог законодавства;

11) дотримання умов міжнародних договорів України;

12) незалежності органів державного нагляду від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян;

13) наявності одного органу державного нагляду в складі центрального органу виконавчої влади [10].

О. Андрійко зазначає, що метою контролю є забезпечення чіткої роботи всіх рівнів органів виконавчої влади, якісне виконання прав та обов'язків посадовими особами [11, с. 16]. Натомість Ю. Битяк акцентує увагу на універсальності, безсторонності, реальності [12, с. 241].

В. Гаращук окреслює такі принципи контролю: законність; коректність; централізм або субординація в службових взаєминах; планова організація діяльності контрольних органів; фахова спеціалізація; професіоналізм; зрозумілість; науковість; відповідність заходів впливу, що застосовують до порушників, учиненим правопорушенням; реальність; об'єктивність; повнота; комплексність; суттєвість; корисність; неупередженість; доброзичливість (коректність); універсальність; систематичність; дієвість; оперативність; результативність; гласність; офіційність; принцип взаємодії спеціалізованих контрольних органів між собою та з правоохоронними органами; командний; раціонального розподілу контрольних повноважень між контрольними органами; концентрації; допомоги підконтрольній структурі у виправленні помилок (наведення порядку на об'єкті); збирання доказів, відповідальності контрольного органу перед державою й підконтрольною структурою за об'єктивність контролю; раптовість [13, с. 99–105]. Варто, однак, зазначити, що така система принципів надто розлога та представляє принципі, що частково дублюють один одного.

В. Кобринський виокремлює п'ять складників системи принципів у сфері національної безпеки (згідно з класифікацією належать до галузевих):

1) загальноправові принципи (верховенство права, неухильне дотримання вимог законодавства, підзвітність, відповідальність суб'єкта контролю за його ефективність, судовий захист прав суб'єктів контролю);

2) інформаційні (прозорість, відкритість інформації про діяльність суб'єктів контролю, відповідальність посадових осіб за своєчасність, повноту й достовірність наданої інформації, за належне реагування на звернення громадян, громадських організацій, виступи в ЗМІ);

3) управлінські (взаємодія й відповідальність суб'єктів контролю за реалізацію

його завдань, належне ресурсне забезпечення, чітке розмежування контрольних функцій між суб'єктами контролю);

4) фінансово-економічні (ефективність контролю за використанням ресурсів);

5) приватні (деполітизація й деідеологізація контролю) [14, с. 9–10].

Наголосимо, що державне управління реалізує відповідно до принципів (засад), закріплених Конституцією України [15]. У сучасній юридичній літературі систему принципів державного управління зазвичай не описують. Будь-яка діяльність, зокрема й управлінська, має певну основу. Конституція України [15] дає змогу згадувати до принципів державного управління: принцип відповідальності органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людиною й державою; принцип верховенства права; принцип законності; принцип участі громадян та їхніх об'єднань в управлінні; принцип рівноправності громадян в управлінні; принцип гласності. Варто зазначити, що державний контроль у галузі цивільної авіації побудований на нормах міжнародних договорів, законів та підзаконних актів. Аналогічно до цього сформована й система принципів державного контролю.

На підставі з'ясування специфічних особливостей провадження авіаційної діяльності за основу класифікації принципів державного контролю в галузі цивільної авіації обираємо такі чинники: 1) поєднання вимог державного контролю та науково-технічного прогресу; 2) небезпечний для навколишнього середовища та юридичних, фізичних осіб характер діяльності; 3) захист прав інтересів суспільства; 4) відповідність міжнародним вимогам у галузі авіації.

Принципи державного контролю становлять певну систему, яка складається із взаємопов'язаних принципів. З огляду на вітчизняне законодавство, юридичну літературу усі принципи державного контролю в галузі авіації можна класифікувати на дві групи: загальні та спеціальні. До загальних належать ті принципи, що характерні для державного контролю не тільки в авіації, а й в інших видах діяльності: принципи системності, систематичності та плановості, дієвості й оперативності, законності, гласності, науковості, гарантування рівності прав усіх учасників перед законом, адміністративних процедур, системності. Серед спеціальних принципів виокремлюють ті, що властиві лише авіаційній діяльності: принципи відповідності діяльності суб'єктів авіаційної діяльності вимогам і нормам міжнародного законодавства, забезпечення вимог безпеки авіаційної діяльності, підвищеної відповідальності.

Державний контроль у галузі цивільної авіації – система певних дій, кожна з яких має свою мету. Можна стверджувати, що державний контроль поширюється на певне коло суб'єктів. Аналіз чинного законодавства свідчить, що контроль поширюється на суб'єктів авіаційної діяльності. Варто зазначити, що здійснення контролю зумовлює виховання у людей поваги до законів, обов'язків його виконання.

Ми підтримуємо думку авторів, які вважають, що без контролю існування держави є неможливе. Ще однією визначальною рисою державного контролю є нормативне вираження. Як зазначає І. Орехова, обов'язковим є підпорядкування мети нижчого рівня меті рівня вищого (так зване «дерево цілей» в управлінні). За допомогою контролю, що виконує функцію управління, можна досягнути результатів [8, с. 309–315]. До принципів державного контролю в галузі цивільної авіації необхідно згадувати системність і плановість.

Державний контроль в авіації проводять через певний часовий проміжок, зазвичай це відбувається регулярно на підставі розроблених і затверджених планів. За результатами державного контролю в галузі цивільної авіації вживають певних заходів щодо недопущення правопорушень у майбутньому. Фактично державний контроль потрібно проводити своєчасно для запобігання новим порушенням. На цій підставі до системи аналізованих принципів можна згадувати дієвість та оперативність.

Діяльність органів державної влади, посадових осіб статистичні дані регулярно висвітлюють у засобах масової інформації. Керівники державних органів систематично звітують про свою роботу, тому обов'язковим принципом у галузі державного контролю є гласність.

Одним із пріоритетних є принцип, згідно з яким ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачене законодавством. Держава гарантує не лише належну реалізацію прав і свобод людини, що передбачені Конституцією та іншими законами, а й неприпустимість втручання в життя та діяльність особи, примусового впливу на неї, тобто захищає від свавілля, беззаконня, самоуправства, зловживання й самовільних рішень органів державної влади та місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб. Відповідно до статті 19 Конституції України [15] правовий порядок в Україні ґрунтований на засадах, згідно з якими органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише в межах повноважень та в спосіб, що передбачені

законодавством. Посадові особи, які працюють у державних органах, що реалізують нагляд в авіації, мають ухвалювати рішення відповідно до вимог законодавства. Водночас суб'єкти авіаційної діяльності також зобов'язані не порушувати вимог законодавства. Крім того, всі юридичні й фізичні особи мають право на захист. Отже, одним з основних принципів є принцип законності. Поряд із принципом законності важливо виокремити принципи гарантування рівності прав усіх осіб перед законом. Усі учасники правовідносин авіаційної діяльності мають рівні права перед законом.

Аналіз нормативно-правових актів, юридичної літератури спонукає до висновку, що в діяльності органів державної влади, зокрема й щодо авіації, важливе значення має принцип науковості. Будь-яке рішення посадових осіб проходить етап попередньої підготовки. Діяльність суб'єктів авіаційної галузі, органів державної влади у сфері авіації всебічно аналізують, на підставі цього розробляють пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства. Такий підхід дає змогу виявити прогалини й недоліки в чинному законодавстві, розробити пропозиції стосовно їх усунення. Прикладом може слугувати виконання польотів безпілотними літальними апаратами, що натепер практично не регульоване вимогами законодавства.

Наслідком проведення будь-якого контролю, зокрема й авіаційного, стають виявлені правопорушення, аналізуючи які, згодом розробляють заходи для роботи з правопорушниками авіаційного законодавства, для перевірки дотримання вимог чинного законодавства. Це регламентоване в межах принципу ефективності.

Авіаційна діяльність має характер, що завжди небезпечний для фізичних і юридичних осіб. Важливо дотримуватися вимог безпеки авіаційної діяльності, саме тому необхідний принцип забезпечення вимог безпеки авіаційної діяльності.

Авіаційна діяльність за своєю сутністю є специфічною, вона має відповідати усталеним правилам і міжнародним вимогам. Виконання польотів на міжнародних повітряних лініях відбувається відповідно до свобод повітряного простору. У системі принципів державного контролю в галузі авіації має бути представлений принцип відповідності діяльності суб'єктів авіаційної діяльності вимогам і нормам міжнародного законодавства. Посадові особи органів державної влади контролюють діяльність зазначених суб'єктів, перевіряють фактичну узгодженість їхньої діяльності з вимогами чинного законодавства.

Принцип підвищеної відповідальності теж доцільний для забезпечення державного контролю в галузі авіаційної діяльності. По-перше, ця діяльність особливо небезпечна для інших юридичних і фізичних осіб. По-друге, сприяє виконанню суб'єктами авіаційної діяльності обов'язків, покладених на них [16, с. 45].

Описані принципи є взаємопов'язаними й такими, що доповнюють один одного. Застосування зазначених принципів у сукупності дає змогу забезпечити захист інтересів суспільства, не допустити порушень з боку посадових осіб державних органів, дотримуватися вимог законодавства суб'єктами авіаційної діяльності. Саме така модель допомагає реалізувати належний державний контроль у галузі цивільної авіації. На системі таких принципів базовані теоретичні методи дослідження державного контролю в галузі цивільної авіації.

Висновки

На підставі аналізу юридичної літератури, вітчизняного законодавства розроблено та запропоновано систему принципів державного контролю в галузі цивільної авіації. Усі принципи державного контролю в галузі авіації класифіковано на дві групи: загальні та спеціальні. До загальних принципів належать ті, що характерні для державного контролю не тільки в авіації, але й в інших видах діяльності (принцип системності, систематичності й плановості, дієвості та оперативності, законності, гласності, науковості, гарантування рівності прав усіх учасників перед законом, системності). Серед спеціальних принципів виокремлено ті, що властиві лише провадженню авіаційної діяльності (принципи відповідності діяльності суб'єктів авіаційної діяльності вимогам та нормам міжнародного законодавства, забезпечення вимог безпеки авіаційної діяльності, підвищеної відповідальності).

Список використаних джерел:

1. Общая теория государства и права. Академический курс: в 2 т. / под ред. М.Н. Марченко. Москва: Зерцало, 1998. Т. 2: Теория права. 656 с.
2. Теория государства и права / под ред. С.С. Алексеева. Москва: Юридическая литература, 1985. 360 с.
3. Колодій А.М. Принципи права України. Київ: Юрінком Інтер, 1998. С. 208.
4. Скаун О.Ф. Теория держави і права: підручник / пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.
5. Пустовіт Ю.Ю. Визначення поняття «принципи» у фінансовому праві України. *Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право)*. 2013. № 2 (61). С. 88–94.

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. Лученко Д.В. Контрольне провадження : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Національна юридична академія імені Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 180 с.

8. Орехова І.С. Поняття і сутність державного контролю у сфері господарської діяльності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 58. С. 483–490.

9. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права. Харків : Бурун Книга, 2010. 336 с.

10. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2007. № 29. Ст. 389.

11. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ : Наукова думка, 2004. 304 с.

12. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Харків, 2005. С. 81–82.

13. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні : монографія. Харків : Фоліо, 2002. 176 с.

14. 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.

15. Конституція України. Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.

16. Москаленко С.І. Система принципів державного контролю в галузі цивільної авіації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Випуск 41. С. 43–46.

В статье автор осуществляет анализ принципов государственного контроля в области гражданской авиации. Проанализировано национальное законодательство. Предложена авторская классификация принципов для осуществления надлежащего контроля в области гражданской авиации. Все принципы государственного контроля в области авиации классифицированы на две группы: общие и специальные.

Ключевые слова: государственный контроль, принципы государственного контроля, авиация, гражданская авиация.

In the article the author analyzes the principles of state control in the field of civil aviation. The national legislation is analyzed. The author's classification of principles for proper control in the field of civil aviation is proposed. All principles of state control in the field of aviation are classified into two groups: general and special.

Key words: state control, principles of state control, aviation, civil aviation.