

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.7.23>**Оксана Брусакова,**

канд. філос. наук,

декан факультету № 6

Харківського національного університету внутрішніх справ

## ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ГАЛУЗІ АВІАЦІЙНОГО ТРАНСПОРТУ

У статті наголошено на важливості вдосконалення державного регулювання у галузі авіаційного транспорту. Автор проаналізував стан державного регулювання у сфері авіаційного транспорту та запропонував шляхи вдосконалення державного регулювання використання у сфері авіації. Було помічено, що авіаційна промисловість переживає, можливо, найгірші часи. Кризі сприяє тимчасова окупація Автономної Республіки Крим та східних регіонів країни, незаконне втручання Російської Федерації у діяльність національних авіаційних суб'єктів, що негативно впливає на здатність повноцінно експлуатувати повною мірою потенціал геополітичного розташування України з точки зору використання її повітряного простору. Однак вітчизняна авіаційна галузь найбільше постраждала від глобальної кризи, спричиненої світовою пандемією COVID-19. Саме тому сьогодні необхідно взяти ряд заходів, спрямованих на вдосконалення державного регулювання у сфері авіаційного транспорту, які можуть бути реалізовані шляхом: розробки та якнайшвидшого виконання Державної програми підтримки авіаційного транспорту України; адекватної фінансової підтримки авіаційної галузі, включаючи надання державного кредиту авіаційним компаніям, тимчасове звільнення від оподаткування тощо; посилення міжнародного співробітництва, зокрема, щодо отримання міжнародної фінансової допомоги, а також укладення ключових міжнародних договорів у цій галузі. Задля вдосконалення державного регулювання в галузі авіаційного транспорту слід налагодити міжнародне співробітництво. Разом із тим вважаємо за необхідне підкреслити, що міжнародне співробітництво, як один із засобів здійснення державного регулювання в галузі авіаційного транспорту України, не повинно обмежуватися лише кризовими ситуаціями, в тому числі наведеної вище. Зокрема, на тепер в галузі авіаційного транспорту є низка проблем, що можуть бути вирішені Україною шляхом державного регулювання даної сфери суспільних відносин у напрямі ефективного міжнародного співробітництва. Однією з основних таких проблем є вирішення питання стосовно спільного повітряного простору з країнами Європейського Союзу шляхом укладання Угоди про Спільний авіаційний простір.

**Ключові слова:** державне регулювання, правові засади, правове регулювання, вдосконалення, галузь авіаційного транспорту.

**Постановка проблеми.** Одним із найважливіших елементів інтеграції нашої держави в сучасну систему міжнародних економічних зв'язків, а також невід'ємною частиною національної транспортної системи є цивільна авіація. Разом із тим, як цілком слушно зазначають у фахових джерелах, належачи до базових, стратегічно важливих секторів економіки України, наявний нині потенціал авіаційного транспорту використовується недостатньо, а сама авіаційна галузь перебуває під впливом зростаючих проявів системної кризи [1, с. 1]. Допомогти розв'язати наявну кризу ситуацію в галузі авіаційного транспорту повинно здійснення ефективного державного регулювання даної сфери суспільних відносин.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Як

предмет наукових пошуків поняття, сутність та зміст державного, в тому числі й адміністративно-правового, регулювання виступали в працях таких учених-правознавців, як: В. Б. Авер'янов, А. П. Альохін, Д. М. Бахрах, О. І. Безпалова, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, С. В. Ківалов, В. К. Колпаков, Т. А. Лагковська, В. Я. Малиновський, В. Б. Пчелін, В. П. Тимошук, М. К. Якимчук та ін. Проведені зазначеними вченими наукові дослідження мають велике теоретичне й практичне значення в аспекті як визначення категорії «державне регулювання», так і встановлення сутності та змісту по відношенню до окремих сфер суспільних відносин. Разом із тим доводиться констатувати, що визначенню сутності та змісту державного регулювання саме в галузі авіаційного транспорту увага майже не приді-

лялася, а стрімке оновлення чинного національного законодавства, що регулює дану сферу суспільних правовідносин, зумовлює здійснення додаткових наукових пошуків і визначає актуальність вибраної тематики.

Тому **мета** представленої наукової статті полягає у визначенні шляхів удосконалення державного регулювання в галузі авіаційного транспорту.

**Вклад основного матеріалу.** Досліджуючи особливості державного регулювання окремих складових галузі авіаційного транспорту, зокрема діяльності аеропортів і цивільних аеродромів, а також використання повітряного простору, ми встановили, що воно здійснюється значною кількістю засобів. При цьому особливості державного регулювання окресленої сфери суспільних відносин проявлятимуться залежно від того, який конкретний з їх аспектів підпадає під регулюючу дію держави. Наприклад, для державного регулювання діяльності аеропортів і цивільних аеродромів буде характерно здійснення державної сертифікації та реєстрації їхньої діяльності. У свою чергу державне регулювання використання повітряного простору України здійснюється за допомогою цивільно-військової координації, розгляду заявок, класифікації повітряного простору тощо. При цьому слід зазначити, що для всіх без винятку суспільних відносин з приводу функціонування авіаційного транспорту будуть характерні спільні засоби державного регулювання, тобто такі, що будуть мати місце незалежно від окремих проявів або ж складників даної галузі.

У даному випадку насамперед йдеться про здійснення державного регулювання за допомогою фінансування галузі авіаційного транспорту або ж її фінансового забезпечення. Як цілком слушно із цього приводу зазначають учені-адміністративісти, функціонування будь-якої державної інституції неможливе поза її фінансовим забезпеченням [2, с. 324]. При цьому під фінансовим забезпеченням відповідної сфери суспільних відносин розуміють метод фінансового механізму, за допомогою якого формують і використовують фонди грошових коштів й який характеризує зміст впливу фінансів на різні аспекти суспільних правовідносин [3, с. 42]. Як вказує В. М. Плшкін, суспільні відносини з приводу здійснення фінансового забезпечення, виникають між органами та їх підрозділами, з одного боку, й органами влади, підприємствами, організаціями й установами, з другого боку, в процесі централізованого постачання необхідних фінансових ресурсів у процесі здійснення фінансування від-

повідної діяльності [4, с. 625]. Авторський колектив підручника «Фінансове право» цілком слушно із цього приводу підкреслює, що забезпечення реалізації внутрішніх і зовнішніх функцій держави не можливе без використання фінансових ресурсів. Більш того, наголошують учені, саме за рахунок акумуляції коштів у власності держави, формування спеціальних фондів можливе існування самої держави [5, с. 5]. Враховуючи те, що функціонування галузі авіаційного транспорту, пов'язане з реалізацією як внутрішніх, так і зовнішніх функцій держави, є важливою складовою частиною національної економіки, належне фінансове забезпечення даної сфери суспільних відносин слід розглядати як одне з першочергових завдань, реалізація якого повинна здійснюватися під час державного регулювання даної галузі.

У контексті наведеної позиції слід зазначити, що в доволі складному становищі сьогодні перебуває державне підприємство обслуговування повітряного руху України – Украерорух, яке є провайдером аеронавігаційного обслуговування України. Основним джерелом доходів Украероруху (99 % у загальному обсязі доходів) є кошти за надані послуги з аеронавігаційного обслуговування в повітряному просторі України й у міжнародному повітряному просторі над відкритим морем, де відповідальність за міжнародними договорами покладено на Україну. Як було зазначено в Пояснювальній записці до фінансового плану Державного підприємства обслуговування повітряного руху України на 2019 рік, негативна динаміка стрімкого падіння кількості польотів повітряних суден у повітряному просторі України за період з березня 2014 року та поглиблення негативних тенденцій у 2015-2016 роках мали відповідний вплив на розмір доходів підприємства від послуг з аеронавігаційного обслуговування на плановий рік. При цьому на критичне падіння доходів Украероруху протягом зазначеного періоду вплинули такі фактори: тимчасова окупація Російською Федерацією території АР Крим та східних регіонів країни; незаконні втручання агресора в роботу центрів обслуговування повітряного руху Одеського та Дніпропетровського регіональних структурних підрозділів із виходом в ефір на аварійних радіочастотах. Унаслідок цього Міжнародною організацією цивільної авіації (ІКАО), Міжнародною асоціацією авіаційного транспорту (ІАТА), Європейською агенцією з безпеки польотів (ЕАСА) були видані рекомендації користувачам повітряного простору України планувати та спрямовувати свої маршрути в обхід повітряного простору як над Чорним морем

у межах Сімферопольської зони обслуговування повітряного руху, так і повітряного простору України [6]. Також наводиться ряд інших аспектів, які мали негативний вплив як на дохід Украероруху, так і на фінансове забезпечення всієї галузі авіаційного транспорту України.

У наведеному вище документі зазначаються можливі варіанти подолання фінансової кризи, більшість з яких пов'язана з економією фінансових ресурсів, зменшенням витрат тощо. При цьому зазначено, що найбільшою статтею витрат є оплата праці персоналу, що становить більше 50%. Зазначена пропозиція як ніколи набуває актуальності у світлі останніх подій, що мають місце в усьому світі. Йдеться про кризу, спричинену коронавірусом COVID-19. У зв'язку з цим Президент України закликав тимчасово скоротити видатки всіх державних службовців, які незалежно від рангу та посади вже з квітня 2019 року мають отримувати заробітну плату не більше 47 000 грн [7].

Так, враховуючи поточну ситуацію у світі щодо поширення коронавірусу COVID-19, підприємства авіаційної галузі постають перед безпрецедентними викликами. У зв'язку з впровадженням суворих карантинних заходів через закриття державних кордонів, припиненням міжнародного та внутрішнього регулярного пасажирського авіасполучення обсяги повітряного руху в Україні значно зменшилися. Усі вищевказані чинники негативно вплинули на фінансовий і соціально-економічний стан Украероруху й аеропортів України [8]. Тому подолання кризової ситуації в галузі авіаційного транспорту, що склалася внаслідок наведених вище подій, неможливе без здійснення рішучих заходів із державного регулювання вказаної сфери суспільних відносин. Заклики про вжиття окремих із таких заходів було розміщено у вигляді електронних петицій на сторінках офіційних інтернет-представництв вищих органів державної влади – Президента України [9] та Кабінету Міністрів України [8].

Так, з метою підтримання авіаційної галузі України в петиції до Кабінету Міністрів України було викладено прохання: затвердити державну цільову програму підтримання авіаційної галузі з метою мінімізації негативних наслідків кризи в авіаційній галузі; звільнити авіапідприємства від сплати податку на додану вартість, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та податку на доходи фізичних осіб на 2-4 квартали 2020 року [8]. Схожі питання порушуються в петиції до Президента України, при цьому додат-

ково вимагається: виділити з Державного бюджету Украероруху цільові кошти (дотації) на фінансування надання послуг з аеронавігаційного обслуговування українським авіакомпаніям; надати Украероруху пряму грошову підтримку з боку держави (державного банку) у вигляді довгострокової кредитної лінії у розмірі не менше 1 млрд грн зі строком погашення не менше 5 років та початком виплати відсотків та основної суми кредиту не раніше 2021 року [9].

Аналіз вищевказаних позицій свідчить, що одним із провідних заходів державного регулювання в галузі авіаційного транспорту, особливо в умовах кризових ситуацій, є належне фінансове забезпечення відповідних процесів. Сьогодні вітчизняна галузь авіаційного транспорту як ніколи потребує належного фінансового забезпечення, серед основних заходів реалізації якого слід розглядати зменшення податкового тягаря на українські авіаційні підприємства та проведення кредитування їхньої діяльності. Разом із тим таке забезпечення, як і здійснення всіх інших заходів державного регулювання в галузі авіаційного транспорту, неможливо поза нормативно-правовим супроводом даних процесів, тобто видання компетентними суб'єктами відповідних нормативно-правових актів, положення яких будуть закріплювати відповідні рішення з приводу здійснення такого регулювання. Саме тому вважаємо, що дуже слушно серед найперших заходів, спрямованих на вирішення зазначеної проблематики, – необхідність прийняття Державної цільової програми підтримання авіаційної галузі України. У положеннях такої програми серед основних заходів державного регулювання даної сфери суспільних відносин слід зазначити здійснення фінансового забезпечення галузі авіаційного транспорту за наведеними вище напрямками.

Окрім того, задля вдосконалення державного регулювання в галузі авіаційного транспорту слід налагодити міжнародне співробітництво. Разом із тим вважаємо за необхідне підкреслити, що міжнародне співробітництво, як один із засобів здійснення державного регулювання в галузі авіаційного транспорту України, не повинно обмежуватися лише кризовими ситуаціями, в тому числі наведеної вище. Зокрема, натеper у галузі авіаційного транспорту є низка проблем, що можуть бути вирішені Україною шляхом державного регулювання даної сфери суспільних відносин у напрямі ефективного міжнародного співробітництва. Як одне з основних рішень таких проблем є розв'язання питання стосовно спільного повітряного простору з країнами Європейського Союзу, що стане

можливим шляхом укладання Угоди про Спільний авіаційний простір (Угода про САП). Особливої актуальності питання інтеграції України до спільного авіаційного простору набуло після отримання Україною безвізового режиму з Європейським Союзом. В умовах полегшення процедури виїзду українські громадяни більш гостро відчують брак конкуренції серед авіаперевізників, що здійснюють польоти до держав-членів Європейського Союзу. З огляду на суттєві переваги приєднання України до Спільного авіаційного простору було розпочато процес переговорів щодо підписання відповідної Угоди про САП між Україною й Європейським Союзом [10, с. 36]. Прийняття Угоди про САП сприяло би підвищенню ефективності державного регулювання в галузі авіаційного транспорту внаслідок запровадження європейських стандартів такої діяльності, що було би позитивним поштовхом на шляху до євроінтеграції й у цілому позитивним чином вплинуло б на розвиток національної авіаційної галузі. Проте Угода про САП і досі залишається неприйнятною.

### Висновки

Отже, галузь авіаційного транспорту переживає не найкращі, а, можливо, й найгірші часи. Кризовій ситуації сприяє тимчасова окупація Автономної Республіки Крим і східних регіонів країни, незаконне втручання Російської Федерації в діяльність національних суб'єктів авіаційної діяльності, що має свій негативний вплив на здатність повноцінно задіяти увесь потенціал геополітичного розташування України в аспекті використання її повітряного простору. Найбільший же негативний вплив вітчизняна галузь авіаційного транспорту відчуває внаслідок світової кризи, що спричинена пандемією коронавірусної інфекції COVID-19. Саме тому сьогодні необхідно здійснити ряд заходів, спрямованих на вдосконалення державного регулювання в галузі авіаційного транспорту, що може бути здійснено шляхом: розроблення та якнайшвидшого впровадження Державної програми підтримки авіаційного транспорту України; належного фінансового забезпечення галузі авіаційного транспорту, зокрема надання державного

кредитування авіаційним підприємствам, тимчасового звільнення від оподаткування тощо; посилення міжнародного співробітництва, зокрема, в частині отримання міжнародної фінансової допомоги, а також укладання ключових міжнародних договорів у цій сфері.

### Список використаних джерел:

1. Баган Я.Й. Адміністративно-правове забезпечення функціонування авіаційного транспорту в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Дніпро, 2018. 224 с.
2. Пчелін В.Б. Організація адміністративного судочинства України: правові засади : дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2017. 485 с.
3. Буздуган Я.М. Правові та організаційні основи фінансового забезпечення охорони здоров'я в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2009. 230 с.
4. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. канд. юрид. наук Ю. Ф. Кравченка. Київ: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 702 с.
5. Фінансове право : підручник / М.П. Кучерявенко, Д.О. Білінський, О.О. Дмитрик та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф. М.П. Кучерявенка. Харків: Право, 2013. 400 с.
6. Пояснювальна записка до фінансового плану Державного підприємства обслуговування повітряного руху України на 2019 рік. *Офіційний сайт Міністерства інфраструктури України*. URL: [https://mtu.gov.ua/files/ПЗ\\_2019\\_18102018.pdf](https://mtu.gov.ua/files/ПЗ_2019_18102018.pdf) (дата звернення: 12.06.2020).
7. Зеленський анонсував скорочення зарплат усіх держслужбовців. *Українська правда*. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2020/04/10/7247390/> (дата звернення: 12.06.2020).
8. Щодо підтримання авіаційної галузі України. *Електронні петиції. Кабінет Міністрів України*. URL: <https://petition.kmu.gov.ua/kmu/Petition/View/3411> (дата звернення: 12.06.2020).
9. Щодо державної підтримки авіаційної галузі України. *Електронні петиції. Офіційне інтернет-представництво Президента України*. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/91354> (дата звернення: 12.06.2020).
10. Качур М.О. Інтеграція України в спільний авіаційний простір ЄС та розвиток конкуренції на ринку авіаперевезень. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Міжнародні економічні відносини та світове господарство»*. 2018. Випуск 22. Частина 2. С. 16-19.

### Oksana Brusakova. The ways to improve of state regulation in the field of aviation transport

*In the article it has been emphasized the importance of improvement of state regulation in the field of aviation transport. The author has analyzed the state of the state regulation in the field of aviation transport and proposed the ways to improve state regulation of use in the field of aviation. It has been noted that the aviation industry is going through the worst of times and possibly the worst of times. The crisis is facilitated by the temporary occupation of the Autonomous Republic of Crimea and the eastern regions of the country, the illegal interference of the Russian Federation in the activities of national aviation entities, which has its negative impact on the ability to fully exploit the full potential of Ukraine's geopolitical location*

*in terms of the use of its airspace. However, the domestic aviation industry is most affected by the global crisis caused by the worldwide COVID-19 pandemic infection. That is why for today it is necessary to take a number of measures aimed at improvement of state regulation in the field of aviation transport, which can be implemented by: development and as soon as possible implementation of the State program of support of aviation transport of Ukraine; adequate financial support to the aviation industry, including the provision of state credit to aviation companies, temporary exemption from taxation, etc.; strengthening international cooperation, in particular with regard to obtaining international financial assistance, as well as the conclusion of key international treaties in this field. In order to improve state regulation in the field of aviation transport, international cooperation should be established. At the same time, we consider it necessary to emphasize that international cooperation, as one of the means of implementing state regulation in the field of aviation transport of Ukraine, should not be limited only to crisis situations, including the above. In particular, today in the field of aviation transport there are a number of problems that can be solved by Ukraine through state regulation of this sphere of public relations in the direction of effective international cooperation. One of the main problems is to resolve the issue of common airspace with the countries of the European Union, which will be possible through the conclusion of the Common Aviation Area Agreement.*

**Key words:** state regulation, legal principles, legal regulation, improvement, field of aviation transport.