

С.І. МОСКАЛЕНКО

Сергій Іванович Москаленко, кандидат юридичних наук, доцент Льотної академії Національного авіаційного університету

**СИСТЕМАТИЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НОРМ
У ГАЛУЗІ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ В УКРАЇНІ**

Важливе значення на сьогодні має кодифікація нормативно-правових актів у галузі цивільної авіації.

Так, основні напрями адміністративного законодавства України визначені у Концепції «Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні» (далі – Концепція), затвердженій Указом Президента України від 22 жовтня 1998 р. № 810-98¹.

Варто зазначити, що в умовах адміністративної реформи особливо актуальною є проблематика систематизації законодавства. Тому важливим є доктринальне забезпечення даного процесу.

Метою статті є аналіз адміністративного та авіаційного законодавства та надання пропозицій щодо його вдосконалення.

Окремі аспекти адміністративної реформи були досліджені в працях таких учених, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, Н.Т. Гончарук, В.П. Єрмолін, О.П. Западничук, П.В. Кикоть, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.Д. Крупчан, К.О. Линьов, Н.Р. Нижник, Д.М. Павлов, В.Ф. Погорілко, Н.П. Тиндик, В.В. Цветков, О.Ю. Янчук та інші.

Аналіз досліджень та публікацій в галузі державного контролю та цивільної авіації продовжують бути у центрі уваги вітчизняних учених – фахівців з адміністративного права. Це, зокрема: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.Т. Білоус, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, Р.А. Калужний, С.В. Ківалов, В.Ю. Кобрінський, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.П. Кучерявенко, С.В. Петков, Ю.С. Шемшученко, В.С. Шестак, Є.Ю. Соболюк, В.О. Зуєва, В.Б. Череватюк, Є.К. Сряшов та ін.

Над проблемою кодифікації Українського законодавства працювали В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.С. Гриценко, Т.О. Коломосьць, А.Т. Комзюк, А.М. Школик та інші науковці.

Потрібно зазначити, що метою адміністративної реформи в Україні є формування системи публічного управління, яка повинна стати близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності має бути служіння народowi, національним інтересам. Зазначена система має стати підконтрольною громадянам, прозорою, побудованою на наукових принципах та ефективною.

Важлива роль завжди відводиться основним напрямам адміністративно-правової реформи. Так, Концепцією виділено п'ять основних напрямів адміністративно-правової реформи:

- 1) створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні;
- 2) формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління; кадрове забезпечення нової системи державного управління;
- 3) зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління;
- 4) наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління;
- 5) формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

Саме тому актуальним сьогодні є удосконалення чинного законодавства, в тому числі й авіаційного. Важливим є моніторингове законодавство. Одним із напрямів удосконалення чинного законодавства є кодифікація адміністративного законодавства.

Як підкреслив В.Б. Авер'янов, адміністративна реформа в Україні має на меті побудову такої системи державного управління, яка відповідатиме стандартам демократичної, соціальної, правової держави і має бути спрямована на служіння потребам та інтересам людей, забезпечення ефективної реалізації прав і свобод громадян, доступності та якості широкого кола державних і громадських послуг населенню².

Як зазначає С.В. Петков, Кодифікація завжди пов'язана з глибокою і всебічною переробкою чинного законодавства та внесенням до нього суттєвих змін. Так, кодифікація забезпечує внутрішню погодженість, цілісність, системність і повноту правового регулювання відповідних відносин. Кодифікація є найбільш удосконаленою формою систематизації законодавства. Правовою метою кодифікації є впорядкування нормативної основи права, забезпечення найбільш доцільного процесу реалізації права, поліпшення структури кодифікаційних актів³.

Отже, складовою реформи є створення нової правової бази, тобто вдосконалення її шляхом систематизація та кодифікації. Так, на сьогодні низка авіаційних важливих вимог міститься в підзаконних нормативно-правових актах. Зокрема норми, що стосуються регулювання авіації загального призначення, містяться в різних за значенням нормативно-правових актах. При цьому в повітряному кодексі норм, що регулюють авіацію загального призначення, практично немає. Відсутні в чинному Повітряному кодексі норми, що регулюють виконання польотів безпілотних літальних апаратів.

Варто зазначити, що в результаті кодифікації змінюються, скасовуються, доповнюються норми нормативно-правових актів. При цьому зміні підлягають лише ті норми, які не відповідають потребам сьогодення, тобто з плином часу втратили свою актуальність або регульована ними група відносин припинила своє існування. Необхідно зазначити, що наявність кодифікаційних актів у системі законодавства держави допомагає їй громадянам стати більш обізнаними в нормативному регулюванні тих чи інших суспільних відносин, що, у свою чергу, відіграє особливу роль у формуванні правової культури населення.

Потрібно зауважити, що Кодекс, на відміну від інших законів, потребує більшої підготовчої роботи (реально тривалого за часом процесу з певними стадіями та спеціально сформованими суб'єктами), що й робить його специфічним видом закону разом із способом формування змісту, а саме: систематизація нормативного матеріалу з одночасною правотворчістю. У юридичній літературі виділяють принципи кодифікації. Кодифікація законодавства, будучи особливим різновидом нормотворчості, здійснюється на загальних та спеціальних принципах. До загальних принципів відносять: верховенство права, законність, демократизм, гуманізм, науковість, професіоналізм, ефективність.

Водночас слід констатувати, що на сьогодні багато правових норм, практично однакових за змістом, містяться в різних нормативно-правових актах.

Необхідно зазначити, що відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні планується здійснювати систематизацію адміністративного права насамперед шляхом його кодифікації.

Аналіз юридичної літератури, практики, національного законодавства привів до висновку, що в період 80–90 рр. ХХ ст. з'явилося багато законів, крім КУпАП, що містили окремі норми, які встановлювали склади адміністративних проступків та відповідних санкцій після їх вчинення. Це створює істотні протиріччя.

Як зазначала А.А. Пухтецька, результатом кодифікації повинно стати прийняття Кодексу про адміністративні проступки, Кодексу загальних правил поведінки державних службовців, Адміністративно-процесуального кодексу та Адміністративно-процедурного (процедурального) кодексу⁴. На думку автора, адміністративно-процедурний кодекс врегулює відносини, що виникають під час провадження органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами діяльності щодо забезпечення реалізації діяльності та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, у тому числі щодо отримання адміністративних послуг, виконання ними визначених законом обов'язків, регламентування процедури розгляду адміністративних справ. Прикладом прийнятого та діючого нормативно-правового акта, що увібрав у себе зазначені положення, є Податковий Кодекс України⁵. Так, даний законодавчий акт містить права, обов'язки працівників податкової служби, структуру, відповідальність, порядок розгляду спорів тощо. Крім того, кодексом чітко визначено перелік складів правопорушень у галузі фіскальної діяльності.

Варто підтримати думку С.В. Петкова, що сучасний Кодекс України про адміністративні правопорушення потрібно не змінити, а скасувати як такий, що не відповідає реаліям сьогодення. Як зазначив автор, до адміністративних правопорушень слід віднести правопорушення представників публічної влади проти громадян. Стосовно ж власне Кодексу про адміністративні проступки, то він повинен визначати порядок провадження у справах про правопорушення, містити кодифікацію норм, які регулюють діяльність владних органів і посадових осіб та їхню відповідальність⁶.

Саме тому слід підтримати думку С.В. Петкова щодо створення замість чинного КУпАП Кодексу про публічні проступки. На думку науковця, у загальній частині нового кодексу повинні бути чітко прописані загальні повні норми, які регламентують діяльність посадових осіб, що наділені владними повноваженнями, норми, які стосуються контролю, боротьби з корупцією тощо. В Особливій частині мають бути прописані адміністративні проступки, що скоюються посадовими особами, та особливості їх провадження. До цих правопорушень необхідно віднести також порушення законодавства про звернення громадян, корупційні діяння. Що стосується зазначених правопорушень, які пропонується віднести до КУпАП, слід погодитися з даною думкою, виходячи з наступного. Так, згідно зі ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення⁷. Отже, в разі несвоєчасного надання відповіді, або ненадання відповіді на звернення громадян, відповідальність нести будуть посадові особи державних органів. Саме тому доціль-

ним є включення даного блоку питань до Кодексу про публічні проступки. Адміністративні правопорушення – це правопорушення, які вчиняє особа, наділена владними повноваженнями у сфері юрисдикційно-управлінської діяльності органу, у якому вона перебуває на державній службі. Що стосується адміністративної відповідальності, то це відповідальність посадової особи державного органу або органу місцевого самоврядування за вчинення адміністративного правопорушення. Інші правопорушення необхідно систематизувати у відповідні кодекси за напрямками, або законодавчі акти: земельний, повітряний, санітарно-епідеміологічний та інші. Даний трансфер правових норм значно сприятиме удосконаленню суспільних відносин у відповідних сферах. Таким чином, виникає значне протиріччя діючого національного законодавства, що призводить до суперечностей між нормативно-правовими актами.

Слід погодитись з думкою С.В. Петкова, що кожне правопорушення має бути чітко прописане у відповідному законодавстві. Отже, буде дотримано конституційний принцип, відповідно до якого особа несе відповідальність за вчинення тих правопорушень, які обумовлені законодавчими актами України. Так, згідно зі ст. 92 Конституції України діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України⁸.

Аналіз чинного законодавства, юридичної літератури привів до висновку про необхідність реформування авіаційного законодавства.

На даний час Повітряний кодекс необхідно замінити з врахуванням норм міжнародних актів у галузі цивільної авіації⁹. Так, діючий повітряний кодекс не містить вимог щодо правового регулювання безпілотних літальних апаратів; авіації загального призначення. Крім того, відповідальність, визначена законом, стосується лише суб'єктів авіаційної діяльності. Створення нового кодифікованого нормативного акта дасть змогу: 1) систематизувати авіаційне законодавство з урахуванням норм міжнародних актів; усунути протиріччя в термінах, що містяться в різних нормативних актах, та розбіжності між різними авіаційними нормативними актами; 4) забезпечити подолання прогалин чинного законодавства.

Аналіз юридичної літератури та нормативно-правових актів у сфері, що досліджується, зокрема: Повітряного Кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення¹⁰, Закону України «Про державну програму безпеки цивільної авіації»¹¹ допоміг дійти висновку про необхідність створення нового повітряного Кодексу України.

Новий нормативний акт повинен об'єднати норми, що регулюють: права, обов'язки суб'єктів авіаційної діяльності, види цивільної авіації, комплексне регулювання авіації загального призначення, аеропортову діяльність, авіаційні перевезення, державний контроль у галузі авіаційної діяльності, права, авіаційний персонал, пасажирів, власників повітряних, транспортних засобів, їх права і обов'язки, виконання польотів, в тому числі безпілотними літальними апаратами, права, обов'язки, відповідальність фізичних, юридичних осіб, в тому числі перелік складів правопорушень, трансформованих з КУпАП.

У кодексі необхідно об'єднати групу правопорушень, які неможливо об'єднати за напрямками (податковий, митний, земельний, кодекси) та скоєння яких становить небезпеку для існування життєдіяльності людей.

Повітряний Кодекс України може стати загальним, основним нормативним актом для формування інших законів і підзаконних актів авіаційного спрямування.

Отже, можемо зробити такі висновки. Основоположним нормативним актом щодо реформування адміністративного законодавства є Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 жовтня 1998 р. № 810/98.

Автором підтримано думку С.В. Петкова, В.Б. Авер'янова, В.К. Колпакова, що адміністративний кодекс має містити кодифікацію норм, які регулюють діяльність владних органів і посадових осіб та їх відповідальність. Що стосується інших правопорушень, то їх необхідно систематизувати у кодекси за напрямками: митний, екологічний, земельний, лісовий та інші.

Запропоновано теоретичне підґрунтя адміністративно-правового регулювання кодифікації авіаційного законодавства, з урахуванням вимог міжнародних актів, науково-технічного прогресу, результатом якої має стати Повітряний кодекс України відповідно до концептуальних засад, що містяться у працях В.Б. Авер'янова, В.К. Колпакова, С.В. Петкова, та за допомогою трансферу норм з чинного КУпАП і новел складів проступків у сфері цивільної авіації, зробити кодекс дієвим та таким, що відповідає нормам європейського права.

У Повітряному кодексі необхідно об'єднати групу правопорушень, які неможливо віднести до інших напрямів (земельний, податковий, екологічний, санітарно-епідеміологічний) та вчинення яких становить небезпеку для існування життєдіяльності людей. Зазначено, що кодекс може стати загальним, основним нормативним актом для формування інших законів і підзаконних актів авіаційного спрямування. Запропоновано авторське бачення проекту повітряного кодексу України.

¹ Концепція адміністративної реформи України : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

² Авер'янов В.Б. Адміністративна реформа в Україні – стан та очікування / В.Б. Авер'янов // Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / упоряд. В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2002. – С. 43.

³ Петков С.В. Реформування адміністративного права, як основа демократизації суспільства / С.В. Петков // Юридична наука. – 2011. – № 3. – С. 101.

⁴ Пухтецька А.А. Адміністративна процедура : питання кодифікації вітчизняного законодавства / А.А. Пухтецька // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 3. – С. 97–103.

⁵ Податковий кодекс України: Закон № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 13–14. – № 15–16. – № 17. – Ст. 112.

⁶ Петков С.В. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної влади в Україні / С.В. Петков // Юридичний журнал. – 2009. – № 3. – С. 98–03.

⁷ Про звернення громадян : Закон України від 02 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 996. – № 47. – Ст. 256.

⁸ Конституція України : за станом на 28 січня 2010 р. / Верховна Рада України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua

⁹ Повітряний кодекс України : Закон від 19.05.2011 № 3393-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 48–49. – Ст. 536.

¹⁰ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.

¹¹ Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації / Верховна Рада України; Закон, Програма від 21.03.2017 № 1965-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2017. – № 16. – Ст. 199.

Резюме

Москаленко С.І. Систематизація адміністративно-правових норм у галузі цивільної авіації в Україні.

У статті аналізуються адміністративне та авіаційне законодавство. Розглядається питання реформування Кодексу України про Адміністративні правопорушення, та трансформування адміністративно-правових норм та Повітряного Кодексу України.

Ключові слова: цивільна авіація, Повітряний кодекс, адміністративні норми, адміністративно-правова реформа, відповідальність.

Резюме

Москаленко С.И. Систематизация административно-правовых норм в области гражданской авиации в Украине.

В статье анализируются административное и авиационное законодательство. Рассматривается вопрос реформирования Кодекса Украины об административных правонарушениях и преобразования административно-правовых норм и Воздушного кодекса Украины.

Ключевые слова: гражданская авиация, Воздушный кодекс, административные нормы, административно-правовая реформа, ответственность.

Summary

Moskalenko S. Systematization of administrative-legal norms in the field of civil aviation in Ukraine.

The article analyzes the administrative and aviation legislation. The issue of reforming the Code of Ukraine on Administrative Offenses, as well as the transformation of administrative-legal norms and the Air Code of Ukraine are considered.

Key words: civil aviation, air code, administrative norms, administrative and legal reform, responsibility.

УДК 351.77 (477)

О.О. ТЕРЗІ

Олена Олександрівна Терзі, кандидат юридичних наук, доцент Одеського національного медичного університету

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Визначення поняття та кола суб'єктів управління у сфері охорони здоров'я необхідне для зосередження уваги на відпрацюванні ефективних шляхів їх діяльності та у подальшому удосконалення відповідної системи адміністрування. Правовий статус суб'єктів управління у вказаній сфері закріплений у законодавчих та нормативних актах, програмних політичних документах. Однак ще недостатньо