



ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ АВИАЦИОННЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ В УКРАИНЕ

М. ЮРЧЕНКО,

аспирант кафедры теории и истории государства и права
Юридического института Национального авиационного университета

SUMMARY

This article analyzes the main trends of public administration Ukrainian aviation enterprises on the basis of the new Air Code of Ukraine 2011. The main focus of the aviation enterprises is paid primarily to airlines, airports and airfields. In particular, we give a classification Ukrainian aviation enterprises of all forms of property and characterization of regulatory legal base management. And also administrative and legal status of these companies. Provides a brief description of activities of leading Ukrainian airlines in 2013-2014. This article analyzes the legal basis for the functioning of airports and airfields. Characterized results of the largest Ukrainian airports for 2013. Reveals the basic direction of the Concept of state program for development of airports up to 2023 and planned activities for the state of its implementation.

Key words: aviation enterprise, airfield, airport, public administration of Ukraine, enterprise registration.

В данной статье анализируются основные направления системы государственного управления украинскими авиационными предприятиями на основе нового Воздушного кодекса Украины 2011 г. Главное внимание среди авиационных предприятий уделяется, прежде всего, авиакомпаниям, аэропортам и аэродромам. В частности, дается классификация украинских авиационных предприятий всех форм собственности и характеристика нормативно-правовой базы управления ими. Анализируется административно-правовой статус данных предприятий. Дается краткая характеристика деятельности ведущих украинских авиакомпаний в 2013-2014 гг. В статье анализируются нормативно-правовые основы функционирования аэродромов и аэропортов. Характеризуются итоги деятельности крупнейших украинских аэропортов за 2013 г. Раскрываются основные направления Концепции государственной целевой программы развития аэропортов до 2023 г. и планируемые государством мероприятия для ее осуществления.

Ключевые слова: авиационное предприятие, аэродром, аэропорт, государственное управление Украины, регистрация предприятия.

Постановка проблемы. Современная Украина – страна авиационная. Ныне она занимает ключевые позиции в мировом авиационном сообществе. Украина является членом многих влиятельных международных организаций, таких как IATA, ИКАО, JAA и других. Украина является одним из 8 государств (среди 188 стран – членов Международной организации гражданской авиации (ИКАО), которые не только производят, но и проектируют авиационную летательную технику, готовят квалифицированные кадры для авиационной отрасли. Залогом ее успешного развития является наличие и совершенствование нормативно-правовой базы, призванной регулировать работу украинских авиационных предприятий и безопасность полетов в соответствии с требованиями международных стандартов.

Актуальность темы. В по-

следние годы специалисты все больше обращают внимание на авиационное законодательство, в частности, вносят свои предложения по совершенствованию этой сферы законодательства Украины. Теоретической основой данного исследования стали положения, изложенные в научных трудах Грабовской Г.М., Гусар О.А., Дарагановой Н.В., Золотарь О.О., Еряшова Е.К., Нашинец-Наумовой А.Ю., Шереметьевой С.Т. Больше внимания они уделили вопросам государственного регулирования деятельности авиационного транспорта. Непосредственно проблемам правового обеспечения деятельности украинских авиапредприятий посвятили свои научные работы Андреева О.А., Катрук К.С., Кравченко М.В., Ярмолюк А.Я. Вместе с тем, необходимость совершенствования законодательства в данном вопросе, приведе-

ния его в соответствие со стандартами мирового авиационного сообщества требуют постоянного внимания исследователей к названной проблеме.

Цель статьи - правовой анализ основных направлений государственного управления украинскими авиационными предприятиями на основе нового Воздушного кодекса Украины 2011 г. и других последних нормативно-правовых документов. Главное внимание среди авиационных предприятий в данной работе уделяется, прежде всего, авиакомпаниям и аэродромам.

Изложение основного материала. Важнейшим элементом системы управления авиационным транспортным комплексом являются объекты системы управления — авиационные транспортные предприятия. Современное многообразие организационных форм хозяйствования в Украи-



не позволяет судить не только о развитости экономических отношений во всех сферах, но и создает предпосылки к дальнейшему совершенствованию управленческих процедур. Одним из актуальных вопросов дальнейшего совершенствования системы управления авиационным транспортным комплексом являются создание рациональных организационных структур ее объектов и оптимизация их деятельности.

Как справедливо отмечает Г. В. Атаманчук, акцентированное внимание в основном на развитии только самого аппарата управления, забвение (если можно так сказать) роли управляемых объектов и организационной среды в определении его сущности и многообразных проявлений не всегда позволяет достаточно точно и всесторонне раскрыть всю совокупность условий, факторов и причин, влияющих на оптимальность его структуры и эффективность функционирования [1, с.59]. Наличие множества целей системы управления авиационным транспортным комплексом обуславливает и значительное разнообразие объектов, входящих в эту систему. Существуют различные критерии типологии транспортных, в том числе и авиационных, предприятий.

Анализ действующего украинского законодательства показывает, что в Украине работают авиационные предприятия почти всех форм собственности, определенных ст. 63 Хозяйственного кодекса Украины: закрытые и открытые акционерные общества (авиакомпании и другие предприятия), государственные и коммунальные предприятия (в основном аэропорты), частные предприятия (агентства по продаже авиационных перевозок) [3, Ст. 144]. При этом классифицировать предприятия авиационной отрасли можно следующим образом: предприятия, работающие в об-

ласти самолето- и приборостроения; авиакомпании; аэропорты и аэродромы; агентства по продаже авиационных перевозок; заводы, производящие оборудование для радиосвязи, навигационное и другое электронное оборудование и т.п.

Ст.1 Воздушного кодекса Украины устанавливает, что субъектом авиационной деятельности являются физические и юридические лица независимо от формы собственности, ведомственной подчиненности, осуществляющие деятельность в области гражданской авиации. Субъектом наземного обслуживания является субъект авиационной деятельности, который предоставляет услуги по наземному обслуживанию [3, Ст.1].

Исследование административно-правового статуса авиационных транспортных предприятий, организаций и учреждений в настоящее время является весьма актуальным, оно обусловлено рядом существующих проблем, связанных с правовым обеспечением перевозочного процесса и взаимоотношениями перевозчиков с государственными органами. Правом осуществления хозяйственной и коммерческой деятельности в области авиации может владеть любое юридическое или физическое лицо, которое занимается эксплуатацией, техническим обслуживанием, ремонтом, производством, разработкой и другой деятельностью в области авиационной техники и получило лицензию, если это предусмотрено законодательством Украины.

Нормальное функционирование любого предприятия, учреждения, организации и, в частности, транспортного предприятия (в том числе авиационного), обеспечивается его правовым статусом. Статус в переводе с латинского (*status*) означает «состояние, положение». С учетом

того, что правовой статус – это комплексная, интеграционная категория, отражающая взаимоотношения транспортного предприятия с обществом, государством, с учредителем и другими социальными и экономическими субъектами, можно выделить следующие виды правового статуса предприятия, осуществляющего перевозочную деятельность: – общий статус – это статус транспортного предприятия как коммерческой организации, независимо от его организационно – правовой формы. Основу данного статуса составляют Конституция Украины, Гражданский кодекс Украины, а также нормативные акты, регулирующие осуществление предпринимательской деятельности; – специальный статус – это статус транспортного предприятия в зависимости от его организационно-правовой формы и вида осуществляемой перевозочной деятельности; персональный статус – статус конкретного перевозчика, зафиксированный в его уставе.

Б. М. Лазарев и И. Л. Бачило в своих работах по исследованию правового статуса организации указывали, что правовой статус наполняется нормами различных отраслей права [2, с.17]. Он регулируется административным, гражданским, трудовым, финансовым, налоговым правом и определяется нормативными правовыми актами общего и специального характера. Очевидно, что правовой статус авиационного транспортного предприятия определяет система взаимосвязанных правовых предписаний, характеризующих положение перевозчика в обществе по отношению к государству, его органам, другим лицам.

Первоначальным юридическим актом по созданию субъекта перевозочной деятельности является его государственная регистрация. Воздушный кодекс



Украины устанавливает, что любое юридическое или физическое лицо, которое занимается деятельностью, связанной с разработкой, производством, ремонтом и эксплуатацией гражданской авиационной техники, должно получить от государственного органа по вопросам сертификации и регистрации сертификат, который подтверждает соответствие уровня технической подготовки указанного лица требованиям соответствующих авиационных правил Украины [3, Ст.13]. Кодекс определяет: 1. Сертификат на соответствие требованиям авиационных правил Украины должны получить предприятия и организации, которые в области гражданской авиации осуществляют: 1) разработку гражданской авиационной техники и изменений в ней с целью одобрения типовой конструкции и серийное производство авиационной техники одобренной конструкции; 2) техническое обслуживание авиационной техники; 3) управление поддержанием летной пригодности; 4) эксплуатацию воздушных судов; 5) обучение авиационного персонала и персонала, деятельность которого касается обеспечения авиационной безопасности, персонала по наземному обслуживанию; 6) наземное обслуживание; 7) предоставление услуг по аэронавигационному обслуживанию; 8) защиту гражданской авиации от актов незаконного вмешательства; 9) другие виды деятельности, предусмотренные законодательством, в том числе авиационными правилами Украины [3, ст.13]. Сертификат выдается после осуществления процедуры сертификации, в ходе которой проверяется долгосрочная способность субъекта авиационной деятельности к безопасному выполнению разрешенного вида деятельности или функции в области гражданской авиации. Уполномоченный орган по вопро-

сам гражданской авиации имеет право определять или привлекать учреждения, организации и предприятия для проведения инспекции, проверки, оценки, экспертизы, испытания, исследования [3, Ст.13]. Процедура получения регистрации осуществляется в соответствии с Законом Украины «О государственной регистрации юридических лиц и физических лиц предпринимателей» от 15.05.2003 г № 755-IV [8].

Согласно официальным данным Госавиаслужбы Украины по состоянию на январь 2014 г. в Украине имеют действующий сертификат эксплуатанта 81 авиакомпания [10]. Среди них ведущее место занимает авиакомпания «Международные авиалинии Украины» (МАУ), созданная в 1992 г. Сегодня МАУ ежедневно выполняет около 700 международных и внутренних рейсов, соединяя Украину с 40 столицами и крупными городами Западной Европы, СНГ, Азии, Ближнего Востока и Африки. МАУ также обеспечивает стыковку с маршрутами своих международных партнеров в более чем 3000 городах мира [4, с.278]. Наряду с МАУ доминирующее положение среди украинских авиакомпаний занимают «Визз Эйр Украина», «Ютейр Украина», «Эйр Оникс», «Роза Ветров». По результатам 2013 г. на долю этих 5 компаний приходится почти 90% общих пассажирских перевозок украинских авиакомпаний [5]. В 2013 г. коммерческие пассажирские и грузовые перевозки осуществляли 40 украинских авиакомпаний. На международных авиалиниях регулярные полеты между Украиной и 44 странами мира осуществляли 11 отечественных авиакомпаний и 55 иностранных авиаперевозчиков из 31 страны. В сентябре 2013 г. Украина получила 1 категорию FAA (Федеральной Авиационной Администра-

ции США). Отныне украинские перевозчики имеют возможность значительно расширить географию полетов и открыть рейсы в города США без ограничений частот. Эффективно сегодня работает и созданная еще в 1989 г. компания «Авиалинии Антонова», которая является структурным подразделением ГП «Антонов». Она была первой в мире грузовой чартерной авиакомпанией, которая эксплуатировала сверхтяжелые грузовые самолеты Ан-124 [4, с.279].

Важное место в системе украинских авиапредприятий занимают аэродромы и аэропорты. Воздушный кодекс Украины дает определение понятиям: «аэродром», «аэродром гражданской авиации», «аэродром государственной авиации», «аэродром совместного использования» и определяет, в частности, что все аэродромы подлежат государственной регистрации и сертификации. Государственный реестр аэродромов гражданской авиации Украины ведет уполномоченный орган по вопросам гражданской авиации (сегодня Госавиаслужба Украины) [9]. Гражданские аэродромы и аэродромы совместного использования подлежат сертификации. Она включает в себя оценку всех элементов и объектов аэродрома на соответствие требованиям, установленным авиационными правилами Украины. Держатели сертификатов аэродрома, провайдера аэронавигационного обслуживания и наземного обслуживания несут ответственность за соблюдение требований, установленных авиационными правилами Украины, и непосредственно обеспечивают безопасность и регулярность полетов, безопасную эксплуатацию аэродрома и аэропорта и защиту интересов потребителей аэропортовых услуг [3, Ст. 65]. Аэродром и его элементы должны иметь маркировку, которая



соответствует нормам пригодности аэродромов к эксплуатации. На все недвижимые объекты и сооружения, расположенные на приаэродромной территории, должны быть нанесены дневные и ночные маркировочные знаки и устройства в соответствии с нормами пригодности аэродромов к эксплуатации [3, Ст. 67- 68].

Аэропорты обеспечивают осуществление грузовых операций, посадки, высадки пассажиров и предоставления сопутствующих услуг. По назначению аэропорты делятся на внутренние и международные. Международный аэропорт дополнительно должен обеспечивать таможенный, пограничный, санитарный контроль, контроль за безопасностью и другие виды контроля, предусмотренные действующим законодательством. Аэропорты проходят сертификацию и регистрацию в соответствии с действующими в Украине правилами. По состоянию на декабрь 2013 г. в Украине действовало 46 сертифицированных аэропортов и аэродромов гражданской авиации [11].

Коммерческие рейсы отечественных и иностранных авиакомпаний обслуживали 26 украинских аэропортов, в течение 2013 г. по статистическим данным ими было обслужено 212,7 тыс. воздушных судов [5]. Сегодня коммерческими аэропортами, к которым осуществляются регулярные рейсы, можно считать 16 аэропортов. Из этих аэропортов 9 является аэропортами общегосударственного значения (стратегическими), а именно: Борисполь, Днепропетровск, Донецк, Киев (Жуляны), Львов, Одесса, Симферополь, Харьков, Запорожье. Они обеспечивают около 97 % объемов всех пассажирских перевозок и почти 99 % международных авиаперевозок [5]. Финансирование развития инфраструктуры аэропортов происходит в основном за счет собственных

средств аэропортов. Исходя из того, что региональные аэропорты имеют очень незначительный объем авиаперевозок, они не имеют достаточно средств для развития. Это приводит к существенному дисбалансу в развитии как аэропортовой инфраструктуры и терминальных комплексов, так и уровня сервиса и организации обслуживания пассажиров в региональных аэропортах. Кроме уровня предоставления услуг и технического состояния, узким местом является пропускная способность аэропортов, в частности, значительная перегруженность стратегических аэропортов (терминальных комплексов).

Аэропорт «Борисполь» едва ли не единственный экономически успешный аэропорт Украины. На сегодняшний день он обеспечивает около 52 % пассажирских авиаперевозок Украины [5]. Концепцией Государственной программы развития международного аэропорта «Борисполь» на период до 2020 года [6] предусмотрено создание на базе государственного предприятия «Международный аэропорт «Борисполь» международного узлового транзитного аэропорта. В рамках этой работы осуществляется реализация проектов по развитию авиационной инфраструктуры. Значительное увеличение объемов пассажирских перевозок в 2013 г. наблюдалось и в аэропорту «Киев» (Жуляны), этому содействовал ввод в действие нового терминала, открытие новых авианаправлений, привлечение к совместной деятельности новых авиаперевозчиков [5].

9 ноября 2012 г. Кабинет Министров Украины утвердил новую Концепцию Государственной целевой программы развития аэропортов до 2023 года. [10]. Она предусматривает новаторский и одновременно системный подход к каждому из украинских аэропортов - начиная от развития его

инфраструктуры к внедрению современных технологических процессов обслуживания воздушных перевозчиков и пассажиров. Задача, поставленная правительством, - создать развитую сеть аэропортов с современной инфраструктурой, приведенной в соответствие с международными требованиями и с различными эффективными формами управления. Среди базовых принципов, которые заложены в программу, - увеличение пропускной способности аэропортов и повышение интенсивности движения воздушных судов. В дальнейшем будет осуществляться строительство, реконструкция и модернизация аэродромов: речь идет о повышении категорийности аэродромов в соответствии с рекомендациями Международной организации гражданской авиации и обеспечения полетов воздушных судов в сложных метеоусловиях.

Также в рамках Программы будет осуществляться замена оборудования и модернизация средств навигации, строительство и реконструкция пассажирских терминалов, гостиниц, административных зданий, сооружения грузовых терминальных комплексов, реконструкция топливно - заправочных комплексов, ангарных комплексов, авиационно - технических баз и профилакториев, развитие технического обслуживания воздушных судов

(создание условий для эксплуатации воздушных судов большей массы и пассажироместности) и паркингов. При этом государственные средства будут направляться исключительно на строительство, реконструкцию и модернизацию взлетно - посадочных полос, перронов, средств светосигнального, радиотехнического, метеорологического оборудования, а также специализированной техники и оборудования для обслуживания аэродромов, воздушных судов и



пассажиров. Также планируется восстановить работу аэропортов, которые пока не функционируют или эксплуатируются не полностью. Для повышения эффективности работы аэропортов и привлечения инвестиций целостные имущественные комплексы и отдельные объекты инфраструктуры, предназначенные для наземного обслуживания воздушных судов, пассажиров, экипажей, обработки багажа, груза, объекты неавиационных видов деятельности можно будет передавать в концессию, аренду, впрочем при условии, что не будет меняться их целевое назначение. Например, в концессию или аренду могут быть переданы пассажирские и грузовые терминалы, кетеринг, объекты обеспечения авиационным топливом и объекты неавиационных видов деятельности в соответствии с действующим законодательством. Аэродромы и аэродромные объекты (взлетно - посадочные полосы, рулежные дорожки, перроны и другие элементы аэродромов) останутся в государственной или коммунальной собственности (в зависимости от сферы управления). Программой будет предусмотрено и законодательное урегулирование вопросов использования земель авиационного транспорта, в том числе передачи их инвесторам в долгосрочную аренду с направлением средств, поступивших на развитие аэропортов. Кроме того, будет вестись работа по уменьшению времени на обслуживание пассажиров и воздушных судов в аэропортах, планируется усовершенствовать систему сертификации и лицензирования аэропортов. Реализация Программы будет способствовать и разви-

тию административно - территориальных единиц, в пределах которых расположены аэропорты, развитию международного туризма в Украине, созданию дополнительных рабочих мест.

Выводы. Таким образом можно сделать вывод, что современные сложные задачи, которые стоят перед украинской авиацией, в частности, в области развития и эффективного использования авиационных предприятий, требуют усовершенствования нормативно-законодательной базы отрасли, которая является определяющей основой для ее будущего развития, залогом успешного претворения в жизнь стратегий и перспективных программ.

Литература

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. Г.В. Атаманчук. – М.: Юридическая литература, 2000, 489 с.
2. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. И.Л. Бачило. – М., 1984, 104 с.
3. Воздушный кодекс Украины: Закон от 19.05.2011. – //Ведомости Верховного Совета Украины. – 2011. – № 48-49. – Ст. 536.
4. История украинской авиации в лицах. Учебное пособие для студентов высших учебных заведений. – К.: НАУ, 2013, 328 с.
5. Итоги деятельности авиационной отрасли Украины за 2013 год. Департамент финансов и экономики Государственной авиационной службы Украины. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://avia.gov.ua/uploads/documents/9175.pdf>
6. Концепция Государственной программы развития международного аэропорта «Борисполь» на период до 2020 г. Распоряжение Кабинета Министров Украины от 11 янва-

ря 2007 г. № 5-р. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://uazakon.com/document/fpart03/idx03793.htm>

7. Концепция Государственной целевой программы развития аэропортов на период до 2023 г. Решение Кабинета Министров Украины от 19 ноября 2012 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=245830910

8. О государственной регистрации юридических лиц и физических лиц. Закон Украины от 15.05.2003 г. № 755 – IV. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://kodeksy.com.ua/pro_derzhavnu_reestratsiyu_yuridichnih_osib_ta_fizichnih_osib_-_pidpriemstv.htm

9. Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти: Указ Президента Украины от 09.12.2010 № 1085/2011 //Официальный Вестник Украины 2011. – № 29. – Ст.1219.

10. Перечень авиакомпаний, которые имеют действующий сертификат эксплуатанта по состоянию на 09.01.2014. Официальный сайт Государственной авиационной службы Украины. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://avia.gov.ua/uploads/documents/9169.pdf>

11. Реквизиты аэропортов и аэродромов гражданской авиации Украины (по состоянию на декабрь 2013 г. Официальный сайт Государственной авиационной службы Украины. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://avia.gov.ua/documents/diyalnist/aeroport/24145.html>

12. Хозяйственный кодекс Украины: Закон, Кодекс от 16.01.2003 г. № 436 – IV. – //Ведомости Верховного Совета Украины, 2003, №18, №19-20, № 21-22. – Ст.144.