

Гордієнко А.В.

кандидат юридичних наук,

докторант кафедри конституційного та адміністративного права

Запорізький національний університет

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ПОВІТРЯНОГО ПРОСТОРУ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Систему суб'єктів адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України фактично складають дві великі групи суб'єктів. До першої з яких відносяться суб'єкти адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря, до другої – суб'єкти безпеки повітряного простору. В межах дослідження, яке ми проводимо, предметом нашої уваги є аналіз системи суб'єктів адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України. Першу групу суб'єктів нами досліджено.

Метою цієї статті є дослідження системи та адміністративно-правовий статусу суб'єктів адміністративно-правового механізму забезпечення безпеки повітряного простору України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вчені-адміністративісти на розглядали питання визначення поняття адміністративно-правового статусу, його структурних елементів для окремих суб'єктів адміністративних правовідносин. Зокрема, наукові пошуки були проведені такими науковцями, як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Р.А. Калюжний, В.К. Колпаков, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць та багатьма іншими.

Виклад основного матеріалу. Наразі доцільно перейти до аналізу другої групи суб'єктів адміністративно-правового механізму забезпечення безпеки повітряного

простору України, а саме суб'єктів, до компетенції яких входить безпека повітряного простору України.

Варто вказати, що Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року передбачають необхідність забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст, інших населених пунктів, вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та її наслідками [1].

В основу державної політики у сфері безпеки повітряного простору покладено принцип розподілу державних завдань між відповідними (уповноваженими) суб'єктами щодо регулювання галузі.

Так, згідно п. 81 ст. 1 Повітряного кодексу України повітряний простір України – частина повітряної сфери, розташована над суходолом і водною територією України, у тому числі над її територіальними водами (територіальним морем), і обмежена вертикальною поверхнею, що проходить по лінії державного кордону України [2]. Утім кодексом не визначено, що є «безпекою повітряного простору», а надається тлумачення поняття «Безпека авіації», під якою розуміється стан галузі цивільної авіації, за якого ризик завдання збитків людям чи майну знижується до прийняттого рівня у результаті безперервного процесу визначення рівня небезпеки і керування ним та утримується на такому рівні, або знижується далі, у сферах безпеки польотів, авіаційної безпеки, охорони навколишнього природного середовища, економічної безпеки та інформаційної безпеки. Також дається визначення

поняття «безпека польотів», а саме визначається, що безпека польотів – це стан, за якого ризик шкоди чи ушкодження обмежений до прийняттого рівня (п. 20 та 21 ст. 1 Повітряного кодексу України) [2].

На наш погляд поняття «безпека повітряного простору» є дещо ширшим поняття, яке вимагає тлумачення задля оптимального розуміння суб'єктного складу учасників безпеки повітряного простору України.

Варто вказати, що термін «повітряний простір» у п. 5 Положення Про використання повітряного простору України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06 грудня 2017 року № 954 «Про затвердження Положення про використання повітряного простору України» вживається в більш широкому значенні, зокрема: «повітряний простір – повітряний простір України та міжнародний повітряний простір» [3]. Структурою повітряного простору визначено складові повітряного простору, призначені для гарантування безпечної та ефективної експлуатації повітряних суден під час виконання польотів і провадження іншої діяльності з використання повітряного простору (п. 30 ст. 5 Положення) [3].

Класифікація повітряного простору здійснюється Державіаслужбою. Наказом Державної авіаційної служби України Міноборони України від 11.05.2018 № 430/210 «Про затвердження Авіаційних правил України «Правила використання повітряного простору України»» відповідно до вимог розділів II, IV Повітряного кодексу України, пункту 3 постанови Кабінету Міністрів України від 06 грудня 2017 року № 954 «Про затвердження Положення про використання повітряного простору України», з метою встановлення загальних правил і процедур стосовно організації використання повітряного простору України, а також міжнародного повітряного простору, відповідальність за обслуговування повітряного руху в якому міжнародними договорами України покладено на Україну, закріплюється декілька термінів, зокрема: повітряний про-

стір вільних маршрутів – визначений повітряний простір, у межах якого експлуатанти ПС можуть вільно планувати польоти між визначеною точкою входу та визначеною точкою виходу з можливістю використання проміжних точок (опублікованих або неопублікованих) без посилання до мережі маршрутів ОПР з урахуванням доступності повітряного простору. Польоти ПС у цьому повітряному просторі підлягають диспетчерському обслуговуванню; повітряний простір ОПР – частина повітряного простору з літерним позначенням, у межах якого виконуються певні види польотів з установленням для цих польотів відповідних видів ОПР і правил польотів; повітряний простір спрощеної координації – частина повітряного простору, у межах якої дозволяється виконання польотів загального повітряного руху поза маршрутами ОПР без необхідності здійснення органом ОПР координації виконання таких польотів з відомчими органами УПР та користувачами повітряного простору, діяльність яких може становити загрозу безпеці загального повітряного руху [4].

Повітряний простір поділяється на контрольований повітряний простір обслуговування повітряного руху та повітряний простір поза межами контрольованого повітряного простору обслуговування повітряного руху.

Згідно ст. 4 Повітряного кодексу України державне регулювання діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України здійснюється, в першу чергу, державою, оскільки Україна як держава, що приєдналася до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію [5], несе відповідальність за виконання міжнародних зобов'язань, що випливають із цієї Конвенції, та за гарантії і створення умов безпеки для суспільства, захисту інтересів під час провадження діяльності в галузі цивільної авіації та використання повітряного простору України (п. 1 ст. 4 Повітряного кодексу [2]).

Державне регулювання діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору

України 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 (п. 2 ст. 4 Повітряного кодекса [2]).

Реалізацію державної політики розвитку авіації України відповідно до Конституції та законів України здійснюють Президент України та Кабінет Міністрів України.

Повноваження Президента України полягають у забезпеченні національної безпеки держави (зокрема екологічної безпеки), здійснює представницькі повноваження, у тому числі й міжнародного рівня (обговорення питань зміни клімату, сталого розвитку, впливу атмосферного повітря на здоров'я, стану атмосферного повітря тощо) та є фактично загального характеру. Разом з тим Президент очолює Раду національної безпеки і оборони України, яка згідно ст. 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [6] має таке функціональне призначення, як: 1) розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які відповідно до Конституції та законів України, Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини України належать до сфери національної безпеки і оборони, та подає пропозиції Президенту України, приймає рішення щодо: визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони у політичній, економічній, соціальній, воєнній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах; проектів державних програм, доктрин, законів України, указів Президента України, директив Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, міжнародних договорів, інших нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони; удосконалення системи

забезпечення національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері; залучення контрольних, інспекційних та наглядових органів, що функціонують у системі виконавчої влади, до здійснення контролю за своєчасністю та якістю виконання прийнятих Радою національної безпеки і оборони України рішень, введених в дію указами Президента України; забезпечення і контролю надходження та опрацювання необхідної інформації, її збереження, конфіденційності та використання в інтересах національної безпеки України, аналізу на її основі стану і тенденції розвитку подій, що відбуваються в Україні і в світі, визначення потенційних та реальних загроз національним інтересам України; невідкладних заходів із розв'язання кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України; 2) координує виконання прийнятих Радою національної безпеки і оборони України рішень, введених в дію указами Президента України, і здійснює поточний контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, подає Президенту України відповідні висновки та пропозиції; 3) залучає до аналізу інформації посадових осіб та фахівців органів виконавчої влади, державних установ, наукових закладів, підприємств та організацій усіх форм власності; 4) ініціює розроблення нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони, узагальнює практику їх застосування та результати перевірок їх виконання; 5) координує і контролює переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану; б) координує і контролює діяльність органів місцевого самоврядування в межах наданих повноважень під час введення воєнного чи надзвичайного стану тощо [6].

Державне регулювання у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору України здійснюють у межах повноважень: центральний орган виконавчої влади, що

забезпечує формування державної політики у сфері транспорту; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики в галузі цивільної авіації; національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту (п. 5 ст. 4 Повітряного кодекса [2]).

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері транспорту, 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 статті 11 Повітряного кодексу України [2].

Уповноваженим органом виконавчої влади в галузі державної авіації є Міністерство оборони України. На уповноважений орган з питань цивільної авіації та Міністерство оборони України в межах їх повноважень покладаються питання регулювання використання повітряного простору України. Розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднами України та іноземними цивільними повітряними суднами, фактів порушення порядку використання повітряного простору України покладається на спеціалізовану експертну установу з розслідування авіаційних подій [2].

Згідно ст. 5 Повітряного кодексу України уповноважений орган з питань цивільної авіації реалізує державну політику і стратегію розвитку авіації України, здійснює державне регулювання діяльності в галузі цивільної авіації за такими напрямками: 1) здійснення комплексних заходів щодо забезпечення безпеки польотів, авіаційної, екологічної, економічної та інформаційної безпеки; 2) створення умов для розвитку авіаційної діяльності, повітряних перевезень та їх обслуговування, виконання авіаційних робіт та польотів авіації загального призначення; 3) організація використання повітряного простору України; 4) представництво України в міжнародних організаціях

цивільної авіації та у міжнародних відносинах з питань цивільної авіації [2].

Уповноважений орган з питань цивільної авіації є уповноваженим та незалежним органом щодо забезпечення використання повітряного простору України суб'єктами авіаційної діяльності, нагляду за забезпеченням аеронавігаційного обслуговування. З метою вжиття заходів до забезпечення безпеки авіації уповноважений орган з питань цивільної авіації взаємодіє з правоохоронними органами, органами виконавчої влади.

Згідно ст. 7 Повітряного кодексу України уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі державної авіації є Міністерство оборони України, яке: регулює питання державної авіації в частині реєстрації та допуску державних повітряних суден та літальних апаратів, аеродромів та злітно-посадкових майданчиків, підтримання льотної придатності державних повітряних суден, допуску авіаційного персоналу до виконання польотів та проведення робіт із забезпечення польотів, охорони повітряних суден, виконання та забезпечення польотів, пошуку та рятування, випробування та прийняття в експлуатацію нових типів повітряних суден, призначених для використання в державній авіації, та здійснює нормативно-правове регулювання зазначених питань за погодженням із заінтересованими центральними органами виконавчої влади, які експлуатують державні повітряні судна; вживає необхідних заходів для забезпечення безпеки польотів та підтримання льотної придатності державних повітряних суден [2].

Відповідно ст. 9 Повітряного кодексу розслідування авіаційних подій, інцидентів та надзвичайних подій з цивільними повітряними суднами і літальними апаратами України та іноземними цивільними повітряними суднами, які сталися на території України, а також порушення вимог щодо використання повітряного простору України здійснює спеціалізована експертна установа з розслідування авіаційних подій, що утворюється та

статус якої визначається Кабінетом Міністрів України (Експертна установа з розслідування авіаційних подій) [2].

Згідно п. 8 ст. 10 Повітряного кодексу України «суб'єкти авіаційної діяльності безпосередньо здійснюють заходи щодо забезпечення безпеки авіації та несуть за неї відповідальність» [2].

Разом з тим в межах Міністерства інфраструктури України працює Державне підприємство обслуговування повітряного руху України. Основна місія підприємства полягає у забезпеченні якісного та безпечного аеронавігаційного обслуговування у повітряному просторі України та у повітряному просторі над відкритим морем, де відповідальність за обслуговування повітряного руху міжнародними договорами покладена на Україну, з урахуванням наявних та очікуваних потреб користувачів повітряного простору та умов діяльності на ринку послуг авіаційного транспорту в Україні та в Європейському регіоні. Украерорух є основою національної аеронавігаційної системи та Об'єднаної цивільно-військової системи організації повітряного руху України (ОЦВС) [2]. Основними завданнями зазначеного суб'єкта є: організація повітряного руху: обслуговування повітряного руху, організація і менеджмент повітряного простору й організація потоків повітряного руху в повітряному просторі ОПР України; організація радіотехнічного й електротехнічного забезпечення обслуговування повітряного руху та виконання польотів; забезпечення діяльності та розвитку підрозділів Об'єднаної цивільно-військової системи організації повітряного руху; організація аварійного сповіщення й участь у проведенні пошуково-рятувальних робіт; надання аеронавігаційної інформації користувачам повітряного простору; модернізація і розвиток аеронавігаційної системи України; організація, забезпечення і проведення підготовки і перепідготовки фахівців підприємства; соціальний розвиток колективу підприємства і соціальний захист його працівників [2].

Державне регулювання у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору України здійснюють у межах повноважень: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері транспорту; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики в галузі цивільної авіації; національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері транспорту, визначає пріоритетні напрями та здійснює заходи щодо формування державної політики у сфері авіаційного транспорту та використання повітряного простору України і забезпечує нормативно-правове регулювання. Реалізацію державної політики у сфері використання повітряного простору України на підставі спільних рішень забезпечують уповноважений орган з питань цивільної авіації та Міністерство оборони України.

Державна авіаційна служба України (Державіаслужба або ДАСУ) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра розвитку громад, територій та інфраструктури України. Державіаслужба реалізує державну політику у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору України і є уповноваженим органом з питань цивільної авіації. В інституційному плані Державне підприємство обслуговування повітряного руху України (Украерорух) як провайдер аеронавігаційного обслуговування відокремлене від регулюючого органу цивільної авіації – Державіаслужби.

Основою національної аеронавігаційної системи та об'єднаної цивільно-військової системи організації повітряного руху є Украерорух. Підприємство уповноважене Державіаслужбою здійснювати аеронавігаційного обслуговування у повітряному просторі України та у повітряному просторі над відкритим морем, де відповідальність за обслуговування

повітряного руху міжнародними договорами покладено на Україну [7].

Висновки. Підсумовуючи наведене доцільно вказати, що суб'єкти другої групи, а саме до суб'єктів, до компетенції яких входить безпека повітряного простору України варто розподілити на дві складові: із загальною компетенцією та спеціальною компетенцією.

До суб'єктів адміністративно-правового механізму забезпечення безпеки повітряного простору України із загальною компетенцією доцільно віднести: Президента України,

Верховну Раду України, Раду національної безпеки і оборони України. До суб'єктів із спеціальним статусом слід віднести: Кабінет Міністрів України, Міністерство оборони України, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, інші міністерства та центральні органи виконавчої влади, Державну авіаційну службу України, Украерорух, Підрозділ ОЦВС організації повітряної служби України, авіакомпанії, аеропорти та інші користувачі повітряного простору.

Анотація

У статті досліджено систему суб'єктів адміністративно-правового механізму забезпечення безпеки повітряного простору України. Вказано, що систему суб'єктів адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України фактично складають дві великі групи суб'єктів. До першої з яких відносяться суб'єкти адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря, до другої – суб'єкти безпеки повітряного простору. В межах дослідження, яке ми проводимо, предметом нашої уваги є аналіз системи суб'єктів адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України.

Зроблено висновок, що суб'єкти другої групи, а саме до суб'єктів, до компетенції яких входить безпека повітряного простору України варто розподілити на дві складові: із загальною компетенцією та спеціальною компетенцією. До суб'єктів адміністративно-правового механізму забезпечення безпеки повітряного простору України із загальною компетенцією доцільно віднести: Президента України, Верховну Раду України, Раду національної безпеки і оборони України. До суб'єктів із спеціальним статусом слід віднести: Кабінет Міністрів України, Міністерство оборони України, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, інші міністерства та центральні органи виконавчої влади, Державну авіаційну службу України, Украерорух, Підрозділ ОЦВС організації повітряної служби України, авіакомпанії, аеропорти та інші користувачі повітряного простору.

Ключові слова: система, адміністративно-правовий статус, суб'єкт, адміністративно-правового механізм, забезпечення охорони атмосферного повітря, безпека повітряного простору.

Hordiienko A.V. The system of subjects of the administrative-legal mechanism for ensuring the security of the airspace of Ukraine

Summary

The article examines the system of subjects of the administrative-legal mechanism for ensuring the security of the airspace of Ukraine. It is indicated that the system of subjects of the administrative-legal mechanism for ensuring the protection of atmospheric air and the safety of the airspace of Ukraine actually consists of two large groups of subjects. The first of which includes the subjects of the administrative and legal mechanism for ensuring the protection of atmospheric air, the second – the subjects of airspace safety. Within the framework of the research that we conduct, the subject of our attention is the analysis of the system of subjects of the administrative and legal mechanism for ensuring the protection of atmospheric air and the safety of the airspace of Ukraine.

It is concluded that the subjects of the second group, namely the subjects whose competence includes the security of the airspace of Ukraine, should be divided into two components: with general competence and special competence. The subjects of the administrative and legal mechanism for ensuring the security of the airspace of Ukraine with general competence should include: the President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine, the National Security and Defense Council of Ukraine. Entities with special status include: the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Defense of Ukraine, the Ministry for Communities, Territories and Infrastructure Development of Ukraine, other ministries and central executive bodies, the State Aviation Administration of Ukraine, UkSATSE, the Division of the Air Service of Ukraine, airlines, airports and other airspace users.

Key words: system, administrative-legal status, subject, administrative-legal mechanism, air protection, airspace safety.

Список використаних джерел:

1. Указ Президента України Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>
2. Повітряний кодекс від 19.05.2011 № 3393-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3393-17#Text>
3. Положення Про використання повітряного простору України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06 грудня 2017 року № 954 «Про затвердження Положення про використання повітряного простору України» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/954-2017-п#Text>
4. Наказ Державної авіаційної служби України Міноборони України від 11.05.2018 № 430/210 «Про затвердження Авіаційних правил України «Правила використання повітряного простору України»» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1056-18#Text>
5. Конвенція про міжнародну цивільну авіацію URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_038#Text
6. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр#Text>
7. Звіт про управління Державного підприємства обслуговування повітряного руху України за 2023 рік URL: <https://uksatse.ua/index.php?act=Part&CODE=396>