

# ПОВІТРЯНЕ, КОСМІЧНЕ, ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 347.8

**О. А. Гусар,**  
кандидат юридичних наук

**Ф. Х. Маслов,**  
студент

## ДІЯЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ АВІАЦІЇ

*У статті розглянуто особливості діяльності суб'єктів владних повноважень у сфері авіаційної безпеки. Сформульовано розуміння такого суб'єкта. Висвітлена характеристика їх статусних ознак. Запропоновано три структурних рівні у їх системі. Розкрито зміст компетенції суб'єктів владних повноважень у сфері авіаційної безпеки.*

**Ключові слова:** безпека цивільної авіації, суб'єкт авіаційної діяльності, статус суб'єкта, компетенція, правосуб'єктність.

**О. А. Гусар, Ф. Х. Маслов**

*Деятельность субъектов властных полномочий в сфере обеспечения безопасности авиации*

*В статье рассмотрены особенности деятельности субъектов властных полномочий в сфере авиационной безопасности. Сформулировано понимание такого субъекта. Освещена характеристика их статусных признаков. Предложено три структурных уровня в их системе. Раскрыто содержание компетенции субъектов властных полномочий в сфере авиационной безопасности.*

**Ключевые слова:** безопасность гражданской авиации, субъект авиационной деятельности, статус субъекта, компетенция, правосубъектность.

**O. Husar, F. Maslov**

*Activity of subjects of authority in the field of aviation security*

*In the article features of activity of subjects of imperious powers in sphere of aviation safety are considered. An understanding of such a subject is formulated. The characteristic of their status characteristics is highlighted. Three structural levels in their system are proposed. The content of the competence of the subjects of authority in the field of aviation security is disclosed.*

**Key words:** safety of civil aviation, subject of aviation activity, subject status, competence, legal personality.

### **Постановка проблеми та її актуальність.**

Актуальність розглянутих питань визначається складнощами забезпечення безпеки в цивільній авіації, різноманітністю суб'єктів, діяльність яких пов'язана з виконанням безпекових функцій, необхідністю скоординованих дій з їх боку і відповідною корекцією їх владних повноважень.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Для вирішення поставлених задач за теоретичну основу взято дослідження праць таких відомих

науковців - адміністративістів, а саме: В. Б. Авер'янова, В. Г. Атаманчука, Д. Н. Бахраха, І. Л. Бачила, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, І. Л. Бородіна, І. П. Голосніченка, Г. Г. Забарного, Б. М. Лазарева, Р. А. Калюжного, С. В. Кивалова, Ю. М. Козлова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, В. К. Шкарупи та інших видатних вчених у даній галузі права.

Питання діяльності Міністерства інфраструктури, Державіаслужби України, визначення їх

правового статусу, повноважень піднімалися в наукових працях таких українських учених, а саме: Д. О. Беззубова, В. Д. Гвоздецького, А. С. Бичкова, В. І. Рижного, В. Д. Гавловського, Р. О. Герасимова, С. Т. Гончарука, О. А. Гусар, Н. В. Дараганової, І. А. Дідовської, О. В. Дудник, Р. А. Калюжного, Г. Г. Забарного, О. О. Золотар, Р. А. Калюжного, В. В. Костицького, В. К. Колпакова, І. Я. Козачок, А. О. Собакаря, І. М. Сопілко, С. Г. Стеценка.

**Метою** статті є висвітлення компетенції суб'єктів цивільної авіації у сфері забезпечення безпеки авіації і встановлення інтегративних ознак, що об'єднують їх в системне утворення з метою окреслення шляхів підвищення їх взаємодії.

**Виклад основного матеріалу.** Сутність діяльності суб'єктів владних повноважень у сфері безпеки авіації визначається їх адміністративно-правовим статусом, який характеризується компетенцією, тобто правами, обов'язками і предметами ведення, та правосуб'єктністю [1] кожного з них у цій сфері.

Загальнотеоретичне розуміння адміністративно-правового статусу сформульовано В. К. Колпаковим. Він зазначає, що адміністративно-правовий статус (лат. status – стан, положення) – це форма, у якій знаходить вираз система адміністративно-правових властивостей відповідного суб'єкта. До цих властивостей відносяться: 1) компетенція; 2) порядок утворення і набрання юридичних ознак; 3) назва; 4) місце дислокації; 5) структура; 6) цілі функціонування; 7) відповідальність [2, с. 35].

Відповідно до нього, Т. О. Мацелик зазначає, що правовий статус організацій як згальнотеоретичне поняття мало досліджено у правовій науці. Саме цей факт є причиною відсутності усталеної теорії щодо розуміння як правового статусу, так і його різновиду – адміністративно-правового статусу, і як наслідок – дискусія щодо належності адміністративної правосуб'єктності до структури адміністративно-правового статусу, проте не виникає жодних сумнівів щодо того, що адміністративна правосуб'єктність є основою адміністративно-правового статусу, без наявності якої у суб'єкта адміністративного права, не можна говорити

про його адміністративно-правовий статус [3, с. 91].

Розгляд підходів щодо розуміння сутності поняття «адміністративна правосуб'єктність» та його складових елементів варто розпочати з точки зору В. Б. Авер'янова. У своїх роботах він підтримує положення, за яким зміст даного поняття складається: а) із здатності мати суб'єктивні права і обов'язки – адміністративна правоздатність; б) здатності реалізовувати надані права і обов'язки – адміністративна дієздатність [4, с. 39].

Конкретизація цього погляду відповідно до різних сфер реалізації суб'єктами владних повноважень своєї компетенції відображена у низці праць українських вчених.

Так, наприклад, Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук визначають адміністративну правоздатність як одну із двох складових адміністративної правосуб'єктності, як можливість суб'єкта адміністративних правовідносин мати права та нести юридичні обов'язки у сфері виконавчої влади [5, с. 82], С. В. Ківалов – у сфері державного управління [6, с. 56], Т. О. Коломоєць і В. К. Колпаков – у сфері публічного адміністрування [7, с. 114].

Проте варто відмітити, що існують інші наукові підходи, відповідно до яких до структури адміністративної правосуб'єктності включають інші елементи, окрім адміністративної правоздатності та дієздатності.

В адміністративно-правовій науці також зустрічається підхід щодо виокремлення у структурі адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб, окрім адміністративної правоздатності та дієздатності, окремого третього елементу – адміністративної деліктоздатності.

Так, наприклад, М. В. Костів, досліджуючи адміністративну правосуб'єктність юридичних осіб, у дисертаційній роботі виділяє три елементи правосуб'єктності: правоздатність, дієздатність і деліктоздатність. За його логікою, обсяг дієздатності юридичної особи залежить від мети і завдань, для реалізації яких вона створена і які закріплені в її статуті. Здатність особи відповідати за здійснення деліктів (правопорушень) не охоплюється змістом дієздатності, а становить зміст самостійної категорії – деліктоздатності,

оскільки дієздатність розглядається як визнана законом здатність здійснювати тільки правомірні дії з метою набування, здійснення, зміни або припинення прав або обов'язків, тому він вважає, що деліктоздатність є самостійним елементом адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб [8, с. 13].

Цікавою є позиція Т. О. Мацелик, яка вважає, що правоздатність – це здатність бути суб'єктом права і без своєї волі, тоді як дієздатність – це здатність бути суб'єктом права актом своєї волі. На її думку, адміністративна правоздатність як форма адміністративної правосуб'єктності є проявом ще не оформленої волі суб'єкта.

Відповідно до цього, компонентами адміністративно-правового статусу суб'єктів владних повноважень у галузі повітряного транспорту будуть: 1) положення (місце) суб'єктів у системі адміністрування; 2) компетенція (органу) чи повноваження (керівника, авіаційного персоналу), у якій особливу роль відіграє сукупність юридично встановлених прав та обов'язків, реалізація яких забезпечує виконання їх основних функцій; 3) обов'язок нести відповідальність за результатами виконанням покладених на них завдань.

Аналіз статусних ознак суб'єктів владних повноважень у галузі безпеки повітряного транспорту дозволяє виділити у їх системі три структурних рівні. Перший – це рівень Міністерства інфраструктури. На другому рівні розташована Державна авіаційна служба України та центральні органи виконавчої влади, які мають повноваження щодо діяльності в сфері цивільної авіації. Третій рівень – місцевих органів виконавчої влади, які мають повноваження щодо діяльності в сфері цивільної авіації.

Діяльність кожного із суб'єктів здійснюється відповідно до функцій, які визначені спеціальними нормативними актами щодо забезпечення безпеки в цивільній авіації.

Міністерство інфраструктури є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері авіаційного транспорту та використання повітряного простору України, розвитку, будівництва, реконструкції

та модернізації інфраструктури цивільної авіації. Затверджує і виконує прогностичні і програмні документи з питань розвитку авіаційного транспорту.

Державна авіаційна служба України є уповноваженим органом у сфері авіаційної безпеки цивільної авіації. Вона – центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в галузі цивільної авіації. Державна авіаційна служба України функціонує відповідно до Положення про Державіаслужбу, яке затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2014 року № 520 [9]. Згідно з Повітряним кодексом України Державіаслужба реалізує державну політику і стратегію розвитку авіації України, здійснює державне регулювання діяльності в галузі цивільної авіації. До її повноважень належить: 1) розроблення, впровадження та забезпечення виконання Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації; 2) реалізація єдиної державної політики у сфері авіаційної безпеки, захисту цивільної авіації від актів незаконного втручання; 3) підготовка проєктів законодавчих актів щодо реалізації державної політики і планування у сфері авіаційної безпеки; 4) сприяння визначенню та розподілу між центральними органами виконавчої влади, установами, організаціями, а також суб'єктами авіаційної діяльності завдань з виконання Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації [10]; 5) подання пропозицій щодо внесення змін до цієї Програми з метою підвищення її ефективності; 6) здійснення державного нагляду за забезпеченням авіаційної безпеки суб'єктами авіаційної діяльності (у тому числі іноземними – на території України та українськими – за межами України), їх захистом від актів незаконного втручання; 7) перевірка ефективності здійснення заходів з авіаційної безпеки суб'єктами авіаційної діяльності; 8) проведення аналізу рівня загрози цивільній авіації та здатності суб'єктів авіаційної діяльності нейтралізувати таку загрозу; 9) сертифікація з питань авіаційної безпеки суб'єктів авіаційної діяльності, служб авіаційної безпеки, персоналу, який здійснює контроль на безпеку, юридичних та фізичних осіб, діяльність яких стосується

підготовки персоналу, задіяного у забезпеченні авіаційної безпеки; 10) розроблення вимог щодо підбору, підготовки та сертифікації з питань авіаційної безпеки фізичних осіб, діяльність яких пов'язана з підготовкою персоналу, задіяного у забезпеченні авіаційної безпеки, та персоналу, який здійснює контроль на безпеку; 11) організація перевірки заступників керівників суб'єктів авіаційної діяльності з авіаційної безпеки у правоохоронних органах, їх атестація та погодження призначення у разі позитивних результатів перевірки та атестації; 12) видача за наявності підстав відповідних сертифікатів, здійснення контролю за виконанням сертифікаційних вимог, анулювання або припинення дії сертифіката (у разі виявлення недоліків, що можуть загрожувати безпеці авіації); 13) участь у розслідуваннях катастроф та інших авіаційних подій з ознаками можливого скоєння акту незаконного втручання; 14) проведення службових розслідувань актів або спроб скоєння актів незаконного втручання на території України та в установленому порядку – стосовно цивільних повітряних суден українських експлуатантів на території інших держав; 15) здійснення аналізу проектів будівництва нових та реконструкції діючих аеропортів, служб або об'єктів цивільної авіації, розташованих у контрольованій зоні, на дотримання вимог авіаційної безпеки; нагляд за дотриманням таких вимог.

Таким чином, Державіаслужба здійснює безпосереднє регулювання авіаційною діяльністю. Важливими його складовими є: а) напрями регулювання, б) шляхи регулювання.

До напрямів регулювання належать: 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.

Шляхами регулювання є: 1) розроблення, прийняття та впровадження авіаційних правил України; 2) сертифікації суб'єктів та об'єктів авіаційної діяльності; 3) ліцензування господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів та/або вантажів повітряним транспортом та надання прав на експлуатацію повітряних ліній і призначень авіаперевізникам; 4) здійснення постійного нагляду та інспектування дотримання встановлених законодавством, у тому числі авіаційними правилами України, вимог.

Важливими суб'єктами діяльності у сфері цивільної авіації є також: 1) авіакомпанії (експлуатанти), які здійснюють внутрішні та міжнародні перевезення пасажирів; 2) авіаційний персонал (пілот повітряного судна; диспетчер управління повітряним рухом, персонал з технічного обслуговування повітряних суден, бортпровідник, диспетчер із забезпечення польотів); 3) аеропорти, що забезпечують обслуговування пасажирів, польотів та експлуатацію повітряних суден, будівель і споруд, а також засобів забезпечення польотів; 4) аеродроми, що забезпечують зліт, посадку, розміщення та обслуговування літаків; 5) підприємства з технічного обслуговування і ремонту, що забезпечують льотну придатність повітряних суден та їх технічне обслуговування; 6) державні інспектори з авіаційного нагляду здійснюють інспектування об'єктів і суб'єктів авіаційної діяльності та контроль за виконанням ними авіаційних правил України; 7) навчальні заклади (проводять підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців у сфері цивільної авіації); 8) підприємства-виробники авіаційної техніки в Україні, забезпечують поставку авіаційної техніки експлуатантам і авторський нагляд за її експлуатацією; 9) Національне бюро з розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднами здійснює технічне розслідування авіаційних подій та підготовку висновків і рекомендацій; 10) Український державний проектно-технологічний та науководослідний інститут цивільної авіації «Украеропроект»; 11) Державне підприємство з обслуговування повітряного руху України (Украеропрот).

Необхідно зазначити, що Украерорух уповноважений державним регулюючим органом цивільної авіації (Державіаслужбою) здійснювати аеронавігаційне обслуговування в повітряному просторі, обслуговування повітряного руху (ОПР) України та в повітряному просторі над відкритим морем. Відповідальність за ОВС покладена на Україну Міжнародною організацією цивільної авіації (ІСАО).

Крім цього, суб'єктами діяльності в авіаційній сфері слід визнати: а) суб'єктів-посередників (фрагтівник, експедитор); б) страховиків; в) інших авіаційних суб'єктів (аероклуби, суб'єкти комерційної діяльності в галузі цивільної авіації, які здійснюють паливно-заправну і вантажно-переробну діяльність, прибирання та обслуговування повітряних суден тощо).

Зазначимо також, що управління в сфері авіаційного транспорту зазнає значного впливу так званого «іноземного елемента» - міжнародних організацій та відповідних міжнародних угод. Так, Україна має представництво в міжнародних організаціях цивільної авіації: Європейська організація з безпеки аеронавігації ЄВРОКОНТРОЛЬ (EURO-CONTROL); Європейська конференція цивільної авіації (ЄКЦА); Міжнародна організація цивільної авіації (ІКАО); Украерорух – член Міжнародної федерації асоціацій авіадиспетчерів (ІФАТСА), Асоціації управління повітряним рухом (АТСА), організації «Інформаційно-координаційна рада з питань зборів у сфері аеронавігаційного обслуговування» (ІКСАНО), співзасновник Міжнародної організації цивільних підприємств аеронавігаційного обслуговування (САНСО); Ратифікація Верховною Радою України Угоди між Європейським банком реконструкції та розвитку (ЄБРР) і Кабінетом Міністрів України в рамках проекту модернізації аеронавігаційної системи України.

**Висновки.** Таким чином, суб'єкти повітряного транспорту цивільної авіації представляють собою економетричну систему, компоненти якої взаємодіють на матеріальному, інформаційному та фінансовому рівні, реалізуючи процеси управління та виробництва, що забезпечу-

ють функціонування цієї системи. Вона представлена як дуже складна людино-система, що складається із сукупності компонентів, взаємопов'язаних функціонально і взаємодіючих у процесі забезпечення польотів, наземної експлуатації та ремонту повітряних суден, підготовки обслуговуючого персоналу, з вельми складною структурою внутрішніх і зовнішніх зв'язків. Інтегративною якістю між усіма підсистемами системи суб'єктів повітряного транспорту та комплексним показником функціонування всієї цивільної авіації виступає безпека авіації.

Держава за заданим функціонально-цільовим підходом забезпечення безпеки авіації конструює відповідну структуру системи суб'єктів цивільної авіації таким чином, щоб ними ефективно виконувалися свої функції, а не заподіювалися збитки авіатранспортній системі й населенню, в інтересах якої вона розвивається. Формування структури системи суб'єктів цивільної авіації в Україні залежить від системної взаємодії Міністерства інфраструктури з іншими державними органами і громадськими структурами для побудови конструктивних відносин на всіх рівнях у сфері безпеки цивільної авіації.

### *Література*

1. Эмих В. В. Правосубъектность и компетенция государственных органов: содержание понятий и их соотношение / В. В. Эмих // Научный ежегодник ИФиП УрО РАН. – 2009. – № 9. – С. 423-432 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cyberleninka.ru/article/n/>
2. Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков [та ін.]; спец. ред.: В. К. Колпаков [та ін.]; Нац. акад. внутр. справ. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.
3. Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система: [монографія] / Т. О. Мацелик. – Ірпінь: Нац. ун-т ДПС України, 2013. – 342 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: [підручник]: у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К.: Юрид. думка, 2007. – Т. 1: Загальна частина. – 536 с.

5. *Битяк Ю. П.* Административное право Украины: [учебник] / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. Н. Гарашук и др.; [под ред. проф. Ю. П. Битяка]. – Х.: Право, 2003. – 576 с.

6. *Ківалов С. В.* Адміністративне право України: [навч.-метод. посібник] / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – [3-є вид., перероб. і доп.]. – Одеса: Юридична література, 2006. – 488 с.

7. *Коломоєць Т. О.* Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»: навч. лекція / Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков. – К.: Ін Юре, 2014. – 240 с.

8. *Костів М. В.* Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно-деліктних відносинах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / М. В. Костів. – К., 2005. – 21 с.

9. *Про затвердження Положення про Державну авіаційну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2015 р. № 520* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.avia.gov.ua/documents/Pro-nas/Polozhennja-pro%20/24354.html>

10. *Відомості* Верховної Ради України. – 2017. – № 16. – Ст. 199.

### References

1. *Jemih V. V.* Pravosub'ektnost' i kompetencija gosudarstvennyh organov: sodержanie ponjatij i ih sootnoshenie / V. V. Jemih // Nauchnyj ezhegodnik IFiP UrO RAN. – 2009. – № 9. – S. 423-432 [Elektronnij resurs]. – Rezhim dostupu: <http://cyberleninka.ru/article/n/>

2. *Kurs* administratyvnogo prava Ukrai'ny: pidruchnyk / V. K. Kolpakov [ta in.]; spec. red.: V. K. Kolpakov [ta in.]; Nac. akad. vnutr. sprav. –

2-ge vyd., pererob. i dopov. – K.: Jurinkom Inter, 2013. – 872 s.

3. *Macelyk T. O.* Sub'jekty administratyvnogo prava: ponjattja ta systema: [monografija] / T. O. Macelyk. – Irpin': Nac. un-t DPS Ukrai'ny, 2013. – 342 s.

4. *Administratyvne* pravo Ukrai'ny. Akademichnyj kurs: [pidruchnyk]: u 2 t. / [red. kolegija: V. B. Aver'janov (golova) ta in.]. – K.: Juryd. dumka, 2007. – T. 1: Zagal'na chastyna. – 536 s.

5. *Bitjak Ju. P.* Administrativnoe pravo Ukrainy: [uchebnik] / Ju. P. Bitjak, V. V. Boguckij, V. N. Garashhuk i dr.; [pod red. prof. Ju. P. Bitjaka]. – H.: Pravo, 2003. – 576 s.

6. *Kivalov S. V.* Administratyvne pravo Ukrai'ny: [navch.-metod. posibnyk] / S. V. Kivalov, L. R. Bila. – [3-je vyd., pererob. i dop.]. – Odesa: Jurydychna literatura, 2006. – 488 s.

7. *Kolomojec' T. O.* Vstup do navchal'nogo kursu «Administratyvne pravo Ukrai'ny»: navch. lekciya / T. O. Kolomojec', V. K. Kolpakov. – K.: In Jure, 2014. – 240 s.

8. *Kostiv M. V.* Administratyvna pravosub'ektnist' jurydychnyh osib ta osoblyvosti i'i' realizacii' v administratyvno-deliktnyh vidnosynah: avtoref. dys. ... kand. juryd. nauk: 12.00.07 / M. V. Kostiv. – K., 2005. – 21 s.

9. *Pro zatverdzhennja* Polozhennja pro Derzhavnu aviacijnu sluzhbu Ukrai'ny: postanova Kabinetu Ministriv Ukrai'ny vid 8 zhovtnja 2015 r. № 520 [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.avia.gov.ua/documents/Pro-nas/Polozhennja-pro%20/24354.html>

10. *Vidomosti* Verhovnoi' Rady Ukrai'ny. – 2017. – № 16. – St. 199.