

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ
ДЕННА ФОРМА НАВЧАННЯ

ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ
Завідувач кафедри
_____ Лихова С.Я.
«___» _____ 2020 р.

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
ВИПУСКНИКА ОСВІТНЬОГО СТУПЕНЯ «МАГІСТР»
ЗА ОСВІТНЬО-ПРОФЕСІЙНОЮ ПРОГРАМОЮ
«Правоохоронна діяльність»

Тема: «Контроль та нагляд у сфері цивільної авіації»

Виконавець: студент 2 курсу, групи ПР-201Мз Алієв Малік Махмуд

Керівник: к.ю.н. Гусар Ольга Анатоліївна

Київ–2020

НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Юридичний факультет
Кафедра кримінального права і процесу
Освітньо-професійної програми «Правоохоронна діяльність»

ЗАТВЕРДЖУЮ
Завідувач кафедри
_____ Лихова С.Я.
«_____» _____ 2020 р.

ЗАВДАННЯ

на виконання кваліфікаційної роботи

Алієва Маліка Махмуда

1. Тема роботи «Контроль та нагляд у сфері цивільної авіації», затверджена наказом ректора від 24 вересня 2020 р. № 1771/ст.
2. Термін виконання та захисту роботи: з 05 жовтня 2020 р. по 13 грудня 2020 р.; з 21 грудня по 27 грудня 2020 року.
3. Вихідні дані роботи: Конституція України, закони, підзаконні акти, зокрема, акти Державної авіаційної служби, нормотворчі документи ІКАО статистичні данні.
4. Зміст пояснювальної записки: поняття, особливості, зміст і призначення контролю і нагляду у сфері цивільної авіації, предмет, суб'єкт, об'єкт контролю та нагляду у сфері цивільної авіації, контроль за суб'єктами авіаційної діяльності, контроль за безпекою польотів, контроль за дотриманням порядку та правил використання повітряного простору, нагляд за дотримання встановлених законодавством вимог та виконання приписів у сфері цивільної авіації, нагляд за забезпеченням аеронавігаційного обслуговування.

5. Календарний план-графік

№ пор	Завдання	Термін виконання	Відмітка про виконання
1	Вибрати тему кваліфікаційної роботи	до 01.10.2020	виконано
2	Затвердити тему і план роботи у наукового керівника	до 05.10.2020	виконано
3	Визначити статистичну, інформаційну базу дослідження скласти бібліографію	до 26.10.2020	виконано
4	Оформити і обговорити з науковим керівником перший розділ роботи	до 30.10.2020	виконано
5	Оформити і обговорити з науковим керівником другий розділ роботи	до 11.11.2020	виконано
6	Оформити і обговорити з науковим керівником третій розділ роботи	до 20.11.2020	виконано
7	Доопрацювати роботу, оформити її кінцевий варіант	до 29.11.2020	виконано
8	Отримати відгук керівника та рецензії	до 05.12.2020	виконано
9	Підготувати доповідь на захист	до 10.12.2020	виконано

6. Консультанти з окремих розділів

Розділ	Консультант (посада, П.І.Б.)	Дата, підпис	
		Завдання видав	Завдання прийняв
Консультанти з окремих розділів не залучались			

7. Дата видачі завдання: 05.10.2020 р.

Керівник кваліфікаційної роботи _____ Гусар О. А.
(підпис)

Завдання прийняв до виконання _____ Алієв М. М.
(підпис)

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка до кваліфікаційної роботи «Контроль та нагляд у сфері цивільної авіації»: 95 стор., 80 використаних джерела.

КОНТРОЛЬ, НАГЛЯД, ЦИВІЛЬНА АВІАЦІЯ, БЕЗПЕКА ПОЛЬОТІВ, ПОВІТРЯНИЙ ПРОСТІР, АЕРОНАВІГАЦІЙНЕ ОБСЛУГОВУВАННЯ

Об'єкт – суспільні відносини, які виникають під час організації і здійснення контролю та нагляду в сфері цивільної авіації.

Предмет – контроль та нагляд у сфері цивільної авіації.

Метою є аналіз наукового тлумачення «контролю та нагляду» визначення особливостей, змісту і призначення контролю і нагляду у сфері цивільної авіації, дослідження видів контролю і нагляду в сфері цивільної авіації.

Результатом дослідження стало авторське визначення контролю та нагляду у сфері цивільної авіації – це особливий вид публічного адміністрування суб'єктів, що мають ієрархічну структуру, які за допомогою певних способів, прийомів збору інформації про підконтрольні (піднаглядні) суб'єкти, виявлення їх відхилень від заданих параметрів, коригуючого впливу на підконтрольні суб'єкти, що спрямований на забезпечення належного стану підконтрольних (піднаглядних) об'єктів, забезпечення авіаційної безпеки, льотної придатності повітряних суден, їх льотної експлуатації шляхом реалізації відповідних завдань і функцій та застосування необхідних засобів.

В процесі аналізу контролю та нагляду у сфері цивільної авіації визначено їх відмінність та особливості. Відмінність між контролем і наглядом полягає в їх змісті. Контролюючі суб'єкти звичайно володіють ширшою компетенцією: вона включає перевірку стану справ підконтрольного об'єкта не тільки з погляду законності, але й доцільності схвалюваних рішень, що відображає, насамперед, управлінський, організаційний аспект контрольної діяльності. Нагляд пов'язаний з перевіркою тільки законності дій конкретного об'єкта нагляду, набуваючи тим самим юридичного забарвлення.

Матеріали роботи рекомендується використовувати у навчальному процесі та як базова основа подальшого наукового дослідження з цієї проблематики.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ.....	12
1.1. Поняття, особливості, зміст і призначення контролю і нагляду у сфері цивільної авіації.....	12
1.2. Предмет, суб'єкт, об'єкт контролю та нагляду у сфері цивільної авіації.....	28
РОЗДІЛ 2. КОНТРОЛЬ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ.....	47
2.1. Контроль за суб'єктами авіаційної діяльності.....	47
2.2. Контроль за безпекою польотів.....	57
2.3. Контроль за дотриманням порядку та правил використання повітряного простору.....	64
РОЗДІЛ 3. НАГЛЯД ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ.....	69
3.1. Нагляд за дотримання встановлених законодавством вимог та виконання приписів у сфері цивільної авіації.....	69
3.2. Нагляд за забезпеченням аеронавігаційного обслуговування.....	76
ВИСНОВКИ.....	80
СПИСОК БІБЛІОГРАФІЧНИХ ПОСИЛАНЬ ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	85

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ ТА СКОРОЧЕНЬ

Державіаслужба - Державна авіаційна служба України

ПК – Повітряний кодекс України

ПС – повітряне судно

ІКАО - Міжнародна організація цивільної авіації

ОрПР – організація повітряного руху

УАБ - управління авіаційної безпеки;

ЦА - цивільна авіація

АБ – авіаційна безпека

АНВ – акти незаконного втручання

САБ – служба авіаційної безпеки

АНІ – аеронавігаційна інформація

АНД – аеронавігаційні данні

ВПП – використання повітряного простору

ВСТУП

Актуальність теми. Актуальність теми дипломної роботи зумовлена, з одного боку, тим, що контроль та нагляд в сфері цивільної авіації є малодослідженим видом державного контролю, а з іншого - необхідністю його розвитку і вдосконалення у процесі утвердження України як європейської демократичної держави та дотримання норм Міжнародної організації цивільної авіації. Актуальність обраної теми обумовлюється і великим загальнодержавним значенням безпеки цивільної авіації, необхідність приведення авіаційного законодавства України у відповідність з міжнародними стандартами з метою запобігання розрізненості чинних стратегічних документів щодо розвитку галузі цивільної авіації. Ефективність функціонування авіаційної галузі вбачається через запровадження сучасних методів забезпечення та нагляду за безпекою польотів, а також необхідність створення рівних та прозорих умов для функціонування ринків авіаційних перевезень та супутніх послуг та розвитку конкуренції та якості надання авіаційних послуг.

За оперативною інформацією щодо основних показників діяльності авіаційної галузі за січень – жовтень 2020 року, нажаль, через карантинні заходи, що запроваджені в зв'язу з розповсюдженням гострої респіраторної хвороби COVID – 19, обсяги пасажирських перевезень українських авіакомпаній зменшились порівняно з відповідним періодом минулого року на 64,2% та склали 4271,8 тис. чол., у т.ч. міжнародні – на 65% та склали 3835,3 тис. чол.

Ускладнення епідемічної ситуації по вьому світу призвело до спаду попиту на авіаперевезення та зниження комерційної завантаженості рейсів. Пасажиропотоки через аеропорти України скоротились на 63,1% та становили 7656,6 тис. чол., у т.ч. у міжнародному сполученні – на 63,9% та становили 6769 тис. чол. Упродовж січня – жовтня 2020 року українськими авіакомпаніями виконано 37,8 тисяч комерційних рейсів (скорочення порівняно з аналогічним періодом минулого року – на 57,2%), у т.ч. міжнародних – 30 тисяч (скорочення – на 59,8%) [1].

Нажаль, внаслідок загальної політичної нестабільності в державі, недосконалої нормативно-правової бази, економічного спаду, недостатній рівень матеріально-технічного забезпечення контролюючих органів відсутні ефективні механізми та важелів впливу на ті процеси, які характерні для сфери цивільної авіації сьогодні.

На сьогодні розвиток контролю та нагляду в Україні потребує підготовки кваліфікованого персоналу, оновлення правових інструментів, нових форм та методів, які використовують уповноважені органи державної влади під час державного регулювання в сфері цивільної авіації.

Суперечливо визначені контрольні та наглядові повноваження відповідних органів породжують недоліки в діяльності контролюючих органів, а іноді й прямі зловживання з боку посадових осіб цих структур. Належна регламентація контрольної та наглядової діяльності вже сама по собі може стати запорукою додержання норм права і суттєво послабити напруженість у відносинах між суб'єктом та об'єктом контролю або нагляду.

Праедметом данної проблематики були дослідження таких учених: В. Б. Аверянова, Ю. П. Битяка, М. С. Студенікіної, В. В. Галуцька, Є. Д. Федорчука, В. М. Гаращука, С. Т. Гончарука, О. А. Гусар, Н. В. Дараганової, В. К. Колпакова, В. І. Рижого, А. О. Собакаря, С. Г. Стеценка, Є. Д. Федорчука, В. С. Шестак,

Мета і завдання дослідження. Метою є комплексне дослідження контролю та нагляду в сфері цивільної авіації. Визначена мета дозволяє встановити такі завдання:

- дослідити стан наукового дослідження контролю та нагляду у сфері цивільної авіації;
- визначити поняття, особливості, зміст і призначення контролю і нагляду у сфері цивільної авіації;
- охарактеризувати предмет, суб'єкт, об'єкт контролю та нагляду у сфері цивільної авіації;
- визначити контроль за суб'єктами авіаційної діяльності;
- дослідити контроль за безпекою польотів;

– контроль за дотриманням порядку та правил використання повітряного простору;

– проаналізувати як здійснюється нагляд за дотримання встановлених законодавством вимог та виконання приписів у сфері цивільної авіації;

– надати характеристику нагляду за забезпеченням аеронавігаційного обслуговування;

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають під час організації і здійснення контролю і нагляду в сфері цивільної авіації.

Предметом дослідження є контроль та нагляд у сфері цивільної авіації.

Методи дослідження. Методологію дослідження складає система загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання, контролю та нагляду в сфері цивільної авіації. З урахуванням специфіки теми, мети і завдань дослідження, були застосовані такі методи: метод діалектики дозволив визначити основні властивості контролю та нагляду у сфері цивільної авіації, як такого, що знаходиться у взаємодії з іншими видами суспільних відносин правової системи; використання герменевтичного методу пов'язувалось, насамперед, із необхідністю пізнання та інтерпретації текстів монографічних видань, наукових статей, навчальних матеріалів, а також текстів нормативно – правових актів, що зробило можливим розкрити зміст контролю як засобу забезпечення цивільної авіації та нагляду як інструменту для забезпечення прав громадян у сфері цивільної авіації; за допомогою структурно-функціонального методу було досліджено категорії суб'єктів, що здійснюють контроль та нагляд в сфері цивільної авіації, та види контролю та нагляду як превентивні заходи, що забезпечують безпеку авіації, забезпечують законність в процесі реалізації норм, а також регулюють суспільні відносини у сфері цивільної авіації та порядку і правил використання повітряного простору.

Наукова новизна отриманих результатів. Новизна полягає у з'ясуванні змісту і призначення контролю і нагляду у сфері цивільної авіації.

Результатом проведеного комплексного дослідження сформульовано наукові положення та висновки, а саме: контроль та нагляд у сфері цивільної авіації – це особливий вид публічного адміністрування суб'єктів, що мають ієрархічну структуру, які за допомогою певних способів, прийомів збору інформації про підконтрольні (піднаглядні) суб'єкти, виявлення їх відхилень від заданих параметрів, коригуючого впливу на підконтрольні суб'єкти, що спрямований на забезпечення належного стану підконтрольних (піднаглядних) об'єктів, забезпечення авіаційної безпеки, льотної придатності повітряних суден, їх льотної експлуатації шляхом реалізації відповідних завдань і функцій та застосування необхідних засобів.

Предмет контролю і нагляду в сфері цивільної авіації слід віднести поведінку суб'єктів управлінських правовідносин. Об'єкт контролю і нагляду, на нашу думку, повністю співпадає з суб'єктом адміністративного правовідношення і не потребує додаткового переліку. Об'єкт контролю буде визнаний дійсним до тих пір поки не стане безпосереднім учасником правовідношення в сфері цивільної авіації.

Органи, що здійснюють контроль та нагляд в сфері цивільної авіації складають цілу систему, з характерними субординаційними зв'язками між елементами та лінійною організаційною структурою управління. Вони представлені як сукупність елементів, пов'язаних між собою і які утворюють певну цілісність та єдність. При цьому властивості цілісної системи визначаються не тільки додаванням властивостей її окремих елементів, але і властивостями її структури. В той же час, вони інтегруються за допомогою єдиної мети – контроль та нагляд в сфері цивільної авіації.

Контроль в сфері цивільної авіації відіграє важливу роль у зміцненні законності, службової дисципліни, підвищенні рівня організованості й порядку в цій сфері.

При нагляді здійснюється оцінка відповідності діяльності керованого об'єкта певним вимогам норм з наявністю суворих юридичних санкцій за їх невиконання. При нагляді всі розпорядження контролюючого характеру повинні бути окреслені в певну правову форму і здійснені з дотриманням чітко встановлених юридичних (адміністративних) процедур.

Нагляд як функція публічного управління має виняткову юридичну природу і суть, він є особливою специфічною формою діяльності відповідних державних органів, також спрямован на систематичне спостереження і постійний нагляд за діяльністю суб'єктів управлінських відносин з метою перевірки відповідності їх рішень і дій нормам законодавства. Нагляд має за мету не тільки попередити правопорушення, а й застосувати заходи адміністративного примусу, зокрема адміністративної відповідальності, у разі виявлення порушень адміністративно-правових правил у визначеній сфері відповідними інспекціями чи службами.

Практичне значення отриманих результатів. Досліджено сутність змісту та загально – правові засади контролю та нагляду в сфері цивільної авіації. Ці знання можуть допомогти в практичній професійній діяльності. Разом з тим, матеріали дослідження може бути використаним як базова основа подальшого наукового дослідження з цієї проблематики.

Апробація результатів дослідження. Дипломна робота вбула виконана та обговорена на кафедрі кримінального права та процесу Юридичного факультету Національного Авіаційного університету. По темі роботи були написані тези доповіді «Нагляд за безпекою польотів як інструмент забезпечення прав громадян», тобто пройшла апробацію у Всеукраїнській науково – практичній конференції молодих учених і студентів за міжнародною участю «АСРО - 2020. Космічне та повітряне право», що відбулася 20 листопада 2020 року, м. Київ.

Публікації. Алієв М.М. «Нагляд за безпекою польотів як інструмент забезпечення прав громадян». *Всеукраїнська науково – практична конференція молодих учених і студентів за міжнародною участю «АСРО - 2020. Космічне та повітряне право», 20 листопада 2020 року, м. Київ, С.159-161.*

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ

1.1. Поняття, особливості, зміст і призначення контролю і нагляду у сфері цивільної авіації

Національною транспортною стратегією України на період до 2030 року визначено транспортну галузь як одну з базових галузей економіки, що має розгалужену залізничну мережу, розвинуту мережу автомобільних шляхів, морські порти й річкові термінали, аеропорти та широку мережу авіаційних сполучень, вантажних митних терміналів, що створює необхідні передумови для задоволення потреб користувачів транспорту в наданні транспортних послуг та розвитку бізнесу[2].

Авіаційна галузь є глобальною складовою транспортної галузі, вона є стратегічно важливою і займає одне із пріоритетних місць, оскільки задіяна в багатьох сферах господарювання. Авіаційна галузь держави — це галузь народного господарства до якої відносяться: авіабудування (проектування, розробка, виробництво, експлуатація та використання повітряних суден), підприємства повітряного транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів, вантажів, багажу, пошти, аерофотозйомки, сільськогосподарські роботи, а також аеропорти, аеродроми, аероклуби, системи управління повітряним рухом, навчальні заклади, ремонтні заводи цивільної авіації, перевезенні пасажирів, пошти, вантажів та багажу, виконанні сільськогосподарських робіт, будівництві[3].

Цивільна авіація (авіація загального призначення - АПЗ) виконує всі види операцій, за виключенням регулярних повітряних сполучень та нерегулярних авіатранспортних перевезень за плату або по найму[4].

Всі відносини, що виникають при здійсненні діяльності в сфері цивільної авіації повинні бути врегульовані і здійснюватися в рамках права. Державне регулювання діяльності авіації та використання повітряного простору України полягає у визначенні державою завдань, функцій, умов діяльності авіації та використання повітряного

простору України, встановленні загальнообов'язкових авіаційних правил, здійсненні державного контролю за їх виконанням та відповідальності за їх порушення.

Важливим видом діяльності держави, що здійснюється уповноваженими державними органами, посадовими особами і спрямований на забезпечення законності й дисципліни є державний контроль. Контроль можна розглядати і як самостійне явище і як складову інших видів діяльності держави та функцій її органів. Так, контроль направлений на спостереження та перевірку розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів виступає як самостійна функція управління і має специфічний характер. В той же час, контроль тісно пов'язаний з іншими видами державної діяльності й може входити до їх складу як певна частина. Поряд з контролем державні органи здійснюють такі близькі до нього види діяльності, як нагляд і моніторинг.

О.М. Бандурка слушно зазначає, “що сутність і призначення державного контролю полягає в: спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта; отриманні об'єктивної й достовірної інформації про стан законності та дисципліни; застосуванні заходів щодо попередження й усунення порушень законодавства; виявленні причин та умов, що сприяли порушенню правових норм; застосуванні заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні норм права” [5, с. 216].

Якщо ж розглядати державний контроль, то відповідна перевірка і спостереження здійснюються саме з боку держави в особі уповноважених органів та осіб. Наприклад, в своєму науковому дослідженні В.С. Шестак зазначає, що “державний контроль – це самостійна чи зовнішньо ініційована діяльність уповноважених суб'єктів, яка спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю задля визначення їх відповідності (невідповідності) тим правомірним оціночним критеріям, котрі припускають застосування адекватних одержаному результату заходів реагування в унормованому порядку” [6, с. 7] .

На думку Ю.П. Битяка, “державний контроль – це складова частина (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів

України, інших нормативних актів, додержання дисципліни й правопорядку й полягає у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, у наданні обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, застосуванні заходів примусу щодо підконтрольних органів”[7, с. 223–224].

Привертає увагу науково обгрунтоване і досить змістовно визначене поняття державного контролю дослідниці Т.В. Маматової, яка пропонує трикомпонентне визначення зазначеного терміна: “1) державний контроль (правова компонента) – це реалізація функції втручання держави в діяльність будь-яких організацій у разі виникнення загрози безпеці людини, держави, навколишнього середовища; 2) державний контроль (функціональна компонента) – це процес вироблення корегувальних дій, що базується на порівнянні фактичного та заявленого стану об'єкта відповідно до визначених критеріїв; 3) державний контроль (інформаційна компонента) – це виявлення фактів або намірів, що можуть призвести до виникнення загрози безпеці людини, держави, навколишнього середовища”[8].

Оже, за допомогою державного контролю виявляється фактичний стан справ у різних сферах суспільного життя, проводиться з метою дати об'єктивну інформацію про стан суспільних відносин, виконання прийнятих рішень, про відповідність діяльності державних службовців поставленим завданням і визначеним повноваженням, а також рівень дотримання законності.

У довідковій літературі контроль (від англ. “control”, нім. “kontrolle”, однак найбільш вживаним вважається походження від французького “controle”) визначається як перевірка, спостереження з метою перевірки [9, с.256]. Французьке “controle” (від старофранц. “controle – role” – список, що має дублювання [10, с.323]), у свою чергу, утворилося від латинського „contra” – приставки, що означає “протидію”, “протилежність” тому, що виражено у другій частині, наприклад “контрреволюція”, “контрманевр”. У другій частині слова “контроль” міститься слово “роль” (від лат. “role”) – “міра впливу, значення, ступінь участі у чомусь”.

В. Гаращук зазначає, що у цьому значенні контроль означає “протидію” [11, с.37], протидію чомусь небажаному. Тому більшість сучасних вчених «контроль» тлумачать як перевірку, а також як спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, тобто виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку будь-кого.

В той же час, контроль виконує як допоміжну підфункцію розглядає В.І. Стражев в усіх функціях управління, а суть його полягає у виявленні й усуненні помилок (як навмисних, так і ненавмисних), які виникають у функціональних діях із планування, обліку, аналізу й регулювання [12].

Розділяємо думку М.С. Студенікіної, що “контроль не реалізується ізольовано, а здійснюється щодо конкретного предмета, тому й обсяг контрольної діяльності, як і її форми та методи, залежить від сфери, місця в системі державного управління, і, що особливо важливо, органів, які здійснюють контрольні повноваження” [13, с. 5].

В.Я. Малиновський вважає, контроль – це процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, що складається з установлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і запровадження корективів, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від установлених критеріїв[14].

На думку Гаращука В.М., контроль є самостійною функцією управління, яка не поглинається іншими і не є допоміжною, а пронизує усі інші, активно впливає на них, корегує і навіть формує нові функції та напрямки управлінської діяльності. Саме тому термін “контроль” поступово поглинається термінами “моніторинг” або “контролінг” (є й інші точки зору, відповідно до яких останні два терміни є складовою контролю). Це об’єктивний і правильний процес, який показує напрямок трансформації функції контролю як “стратегічного” виду діяльності. У той же час не зникне і “тактична” функція – контроль за певним питанням, певним об’єктом. Автор виокремлює такі функції контролю, що зумовлені його цілями, як: правоохоронна, правопоновлююча, аналітично-інформаційна, виховна, каральна та функція надання допомоги підконтрольній структурі[15].

Визначення контролю як форми державного управління, є, що знаходимо в Законі України від 20 жовтня 1999 р. “Про транзит вантажів”[16] : “контроль транзитних вантажів – діяльність спеціально уповноважених органів виконавчої влади та їх службових осіб у пунктах пропуску через державний кордон України по перевірці відповідності транзитних вантажів і транспортних засобів транзиту вимогам митного, санітарного, ветеринарного, фітосанітарного, радіологічного, екологічного та інших видів контролю, що встановлюються виключно законами та міжнародними договорами України”.

Розгляд контролю у зв’язку з виконанням ним відображаючої, пізнавальної ролі дозволяє фіксувати розходження, порівнюючи результати з цілями. Першорядне значення має і сам факт точної та своєчасної фіксації відхилень. Адже не завжди причини відхилень розглядаються через призму контролю. Це пов’язано з іншою ознакою контролю – його регулятивністю.

Аналіз контрольної діяльності дозволяє визначити природу контролю та його місце в управлінському процесі. Контроль – це перевірка дотримання і виконання нормативно встановлених завдань, планів і рішень, тобто початок циклу, що присвячений оцінці процесу, який здійснюється. Такий підхід дозволяє наголосити, по-перше, на функціональному призначенні контролю, по-друге, на тому, що він виникає на певній стадії управлінського процесу, по-третє, що контроль здійснюється усіма суб’єктами державного управління [17].

Вважаємо, що контроль дозволяє отримати значний обсяг інформації, аналіз якої допомагає знайти найбільш доцільні та раціональні рішення з питань подальшого розвитку різних сфер, а у випадку виявлених недоліків розробити програму їх подолання. Спостереження, що провадяться за підконтрольним об’єктом, дозволяє говорити про стан дотримання законності і дисципліни, встановленні причин і умов, які сприяють порушенню вимог правових норм, а також застосуванні заходів щодо попередження та усунення порушень законності й дисципліни; прийнятті заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні вимог законності та дисципліни.

Таким чином, у контролюючого органу виникає законне право здійснювати спостереження, перевірки, ревізії, щодо підконтрольного органу. Основне призначення контролю за діяльністю органів публічного адміністрування це перевірка правильності і законності діяльності та перешкодження неправомірним діям і вчинення дій щодо їх уникнення.

О. Сушинський заперечує щодо призначення сутності контролю, який полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві приписам і вважає, що «Природа контролю полягає в тому, що його не можна цілком ототожнювати з якоюсь однією інституцією або тільки з одним напрямком (гілкою або функцією) здійснення влади (зокрема, державної або виконавчої), оскільки він має “наскрізне” значення щодо інституцій та напрямків (гілок або функцій) здійснення будь-якої влади, маючи в цьому розумінні певні інтегруючі, об’єднуючі риси[18] .

Контроль має і суттєве юридичне значення, оскільки в правовій формі суспільні відносини виражаються в регулюванні суспільного життя та спостереженні за діяльністю посадових осіб[19] .

Отже, з вище наведеного робимо висновок, що контроль можна розглядати і як самостійне явище і як складову інших видів діяльності держави та функцій її органів. Так, контроль направлений на спостереження та перевірку розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів. В той же час, контроль тісно пов'язаний з іншими видами державної діяльності й може входити до їх складу як певна частина. Водночас як самостійна функція управління контроль має специфічний характер. Поряд з контролем державні органи здійснюють такі близькі до нього види діяльності, як нагляд і моніторинг.

На думку відомого адміністративіста В. Авер'янова “мета контролю полягає у встановленні результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявленні причин цих відхилень, а також у

визначенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи“[20] .

Юридичне визначення контролю робить законодавець в ст. 1 Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», де державний нагляд (контроль) - “діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі - органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища”[21] .

Галуцько В.В. в праці «Адміністративне право» визначає ознаки контролю як методу адміністративної діяльності публічної адміністрації:

- метою контролю є здійснення перевірки виконання об'єктами управління визначеного законодавством адміністративно-правового режиму;
- органи державного контролю здійснюють заходи на основі та у випадках, передбачених законами України;
- у ході здійснення перевірки публічна адміністрація виявляє недоліки в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин, вимагає від об'єктів публічного управління усунення виявлених порушень, надає їм відповідні приписи;
- виявлення осіб та усунення обставин, які можуть негативно вплинути на забезпечення прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб[22].

Визначення заходів державного нагляду (контролю) - планові та позапланові заходи, які здійснюються у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та в інших формах, визначених законом законодавець визначає в частині другій статті 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [23].

Фактично ототожнюючись із центральною функцією управління и досить широко контроль тлумачиться у Законі України від 11 січня 2001 р. «Про захист економічної конкуренції»[24] як “вирішальний вплив однієї чи декількох пов’язаних юридичних та/або фізичних осіб на господарську діяльність суб’єкта господарювання чи його частини, який здійснюється безпосередньо або через інших осіб, зокрема, завдяки: праву володіння чи користування всіма активами чи їх значною частиною; праву, яке забезпечує вирішальний вплив на формування складу, результати голосування та рішення органів управління суб’єкта господарювання; укладенню договорів і контрактів, які дають можливість визначати умови господарської діяльності, давати обов’язкові до виконання вказівки або виконувати функції органу управління суб’єкта господарювання; заміщенню посади керівника, заступника керівника спостережної ради, правління, інших наглядових чи виконавчих органів суб’єкта господарювання особами, які вже обіймають одну чи кілька із зазначених посад в іншому суб’єкті господарювання”.

В ст. 31 Повітряного кодексу України законодавець чітко визначає поняття контролю за дотриманням порядку використання повітряного простору України під час планування, координації та використання повітряного простору України, обслуговування та управління повітряним рухом у районах польотної інформації, диспетчерських районах та зонах і на маршрутах обслуговування повітряного руху здійснюється органами об’єднаної цивільно-військової системи організації повітряного руху [25] .

Погоджуємося з думкою викладеною в науковій статті Собакаря А.О., що “державний контроль за безпекою руху на транспорті є своєрідним видом контролю, який має складну структуру, а отже і проявляється у різних аспектах. Його сутність полягає: у спостереженні за функціонуванням підприємств транспорту та інших підконтрольних об’єктів; в оперативному втручанні у діяльність підприємств транспорту та інших підконтрольних об’єктів; в отриманні об’єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни на об’єктах транспорту; у виявленні

фактичного стану справ щодо забезпечення безпеки руху на транспорті в Україні; у наданні об'єктивної інформації про стан суспільних відносин у зазначеній сфері, виконанні прийнятих рішень; у виявленні причин та умов, що сприяли порушенням правових норм щодо безпечної експлуатації транспорту; застосуванні заходів щодо попередження та усунення порушень законодавства про транспорт; у застосуванні заходів відповідальності до осіб, винних у порушенні діючого на транспорті законодавства“ [26].

Контроль і нагляд необхідно здійснювати не лише, щоб виявити але й попередити помилки, працівників органів державної влади, персоналу, що здійснює авіаційну діяльність. Однак на практиці зустрічаємо значну кількість проступків в сфері цивільної авіації, що не отримали дотепер закріплення у Кодексі України про адміністративні правопорушення (КУпАП).

Так, Баган Я.Й. в своєму дисертаційному дослідженні зазначає, що “до таких таких порушень можна виділити: випуск ПС у політ із незавершеним технічним обслуговуванням; незадовільна якість техніки пілотування і літаководіння (недотримання рекомендованих режимів та параметрів польоту ПС); відхилення якості виконання польотів ПС від вимог керівництва з льотної експлуатації (КЛЕ) та інших керівних документів щодо БП, можливим наслідком яких є виникнення аварійної ситуації; виконання польоту екіпажем без передпольотного медичного огляду, якщо цим порушено закони країни, з аеродрому якої вилітає екіпаж, чи з недотриманням передпольотного відпочинку або нормативів робочого часу; порушення мінімумів ешелонування; неадекватне (незадовільне) ешелонування; небезпека зіткнення повітряного судна (ПС), що виконує контрольований політ, із земною поверхнею; несанкціоноване зайняття або видача неадекватного дозволу на зайняття злітно-посадкової смуги, що призвело до вжиття заходів щодо попередження (уникнення) зіткнення; порушення встановлених вимог до обладнання повітряних суден, застосовуваного для виконання завдань організації повітряного руху); перевезення або намір перевозити небезпечні товари з порушенням прийнятих правил, включаючи

неправильні маркування або упаковку небезпечних товарів; неправильне завантаження пасажирів, багажу або вантажу, що впливає на масу та/або балансування ПС тощо“[27].

Державною авіаційною службою України (Державіаслужба) та її посадовими особами здійснюється внутрішній адміністративний контроль, який спрямований на удосконалення діяльності. Об'єктом такого контролю можуть бути будь-які дії й рішення, що їх здійснюють і приймають інші органи виконавчої влади, дотримання та виконання правових приписів, законність та доцільність управлінської діяльності. Такий вид контролю може дійснюватися за ініціативою самого органу виконавчої влади, посадової особи або може бути ініційований ззовні (іншим державним органом, громадською організацією, звернення громадян).

В «Положенні про Державну авіаційну службу України» [28] в п.4 визначені завдання, які покладені на цей орган. З їх аналізу можна виокремити контрольні і наглядові функції Державної авіаційної служби України, а саме:

- “здійснює нагляд та контроль за дотриманням суб'єктами авіаційної діяльності вимог законодавства, авіаційних правил України, зокрема шляхом проведення планових і позапланових перевірок, аудитів та інспектувань, а також ситуаційних експериментів, випробувань, оглядів, спостережень;

- бере участь у проведенні випробувань та прийнятті в експлуатацію авіаційної наземної техніки, аеродромного обладнання, наземних засобів зв'язку, навігації та спостереження (радіотехнічного забезпечення), що використовуються для обслуговування повітряного руху, метеорологічного, радіотехнічного та аеронавігаційного забезпечення діяльності цивільної авіації, а також проводить сертифікацію технічних засобів захисту цивільної авіації від актів незаконного втручання;

- здійснює заходи для визначення відповідності встановленим рівням кваліфікації та професійної придатності авіаційного персоналу і персоналу служб авіаційної безпеки, проводить сертифікацію навчальних закладів та інструкторів з підготовки спеціалістів цивільної авіації;

– визначає або залучає експертів для розроблення та наукового супроводження державних стандартів, галузевих і міжгалузевих документів та інших нормативно-правових актів;

– контролює у межах своїх повноважень організацію та забезпечення повітряних перевезень вищих посадових осіб України;

– здійснює контроль за обов'язковим авіаційним страхуванням та фінансово-економічною спроможністю виконання експлуатантами норм і правил з питань безпеки авіації;

– організовує та контролює у межах повноважень, передбачених законом, суб'єктів авіаційної діяльності та експлуатантів аеропортів щодо дотримання авіаційних правил України в частині забезпечення екологічної безпеки цивільної авіації;

– виконує функції національного наглядового органу з питань аеронавігаційного обслуговування та організації повітряного руху;

– відповідає за розроблення, впровадження та забезпечення виконання Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації, а також державної програми контролю якості забезпечення авіаційної безпеки цивільної авіації;

– здійснює сертифікацію експертних центрів у сфері авіаційної діяльності;

– здійснює інспектування іноземних повітряних суден на території України на відповідність стандартам ІКАО;

– здійснює нагляд та сертифікацію авіаційних навчальних закладів з підготовки, перепідготовки, підтвердження/відновлення та підвищення кваліфікації персоналу з наземного обслуговування, затверджує програми підготовки та перепідготовки в таких закладах;

– здійснює нагляд за безпекою польотів повітряних суден, льотною придатністю суден, внесених до Державного реєстру цивільних повітряних суден України, придатністю до експлуатації аеродромів, наземних засобів зв'язку, навігації та спостереження (радіотехнічного забезпечення), інших об'єктів цивільної авіації, а також

забезпечує державне регулювання, здійснює контроль та проводить перевірку ефективності системи авіаційної безпеки;

– здійснює нагляд та контроль за дотриманням експлуатантами аеропортів вимог щодо медичного забезпечення в зоні відповідальності аеропортів“.

Контроль за дотриманням порядку використання повітряного простору України під час охорони державного кордону України, управління польотами державних повітряних суден, контролю польотів повітряних суден та переміщення інших об'єктів, що перетинають державний кордон України або виконують польоти в межах зон з особливим режимом використання та у спеціальних зонах повітряного простору України, здійснюється підрозділами Повітряних Сил Збройних Сил України, правоохоронних органів та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України.

Підрозділами обслуговування повітряного руху державних органів, органів місцевого самоврядування контроль за дотриманням порядку використання повітряного простору України здійснюється під час обслуговування повітряного руху в зонах їхньої відповідальності.

Порядок взаємодії органів об'єднаної цивільно-військової системи організації повітряного руху, органів управління Повітряних Сил Збройних Сил України та інших органів, які здійснюють контроль за дотриманням порядку та правил використання повітряного простору України, визначається Положенням про використання повітряного простору України[29].

Однак, крім державного контролю одним із способів участі громадян в управлінні державними справами, зафіксованої в ст. 38 Конституції України[30], виступає громадський контроль, який є важливим чинником вирішення суспільних суперечностей, оскільки сприяє впорядкуванню і координації діяльності усіх соціальних суб'єктів.

Незважаючи на суттєвий доробок українських вчених стосовно дослідження контрольної діяльності, слід відзначити, що проблемам громадського контролю за

діяльністю органів державної влади належна увага почала приділятися лише останніми роками. У зв'язку з цим актуальності набувають комплексні дослідження проблем, пов'язаних з визначенням місця та правової природи даного виду контрольної діяльності, її інституалізації, форм та методів здійснення тощо. Однією з таких проблем є створення та вдосконалення нормативно-правових засад реалізації контрольної функції громадськості в різних сферах суспільного буття, зокрема в цивільній авіації.

Необхідно звернути увагу на ще один вид контролю за діяльністю в сфері цивільної авіації як громадський контроль. На сьогодні спостерігається активну правотворча діяльність держави в напрямку прийняття окремого закону «Про громадський контроль», але, на жаль, незважаючи на існування декількох законопроектів, на даний час нормативно правовий акт не було прийнято.

В цілому в системі нормативно-правових актів, що забезпечують здійснення контролю в сфері цивільної авіації, можна умовно поділити на два рівні: 1) перший рівень становлять нормативно-правові акти, що мають загальний характер і є загальнообов'язковими для усієї системи або декількох органів державної влади в процесі здійснення громадського контролю за їх діяльністю. (Конституція України, законодавчі акти Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, а також міжнародно-правові акти, належним чином схвалені ВРУ);

2) другий рівень складають нормативно-правові акти, які, відповідно до ст. 11 ПК України[25], належать до законодавства України з питань цивільної авіації включаючи акти, прийняті Державною авіаційною службою України, що забезпечує формування та реалізує державну політику в сфері цивільної авіації, прийняті з метою уточнення та конкретизації законодавчих нормативно-правових актів. Тобто до даного рівня належать ті нормативно-правові акти, сфера регулювання відносин громадського контролю яких обмежується сутоавіаційними правилами.

У своїй сукупності на кожному рівні знаходить своє відображення ієрархічна структура нормативно-правових актів. Наприклад, акти, що регулюють організацію та здійснення громадського контролю у сфері цивільної авіації складають:

1) Конституція України[30], яка визначаючи, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38), виступає основою здійснення громадського контролю за органами доходів і зборів.;

2) акти Верховної Ради України, а саме, закони України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», «Про звернення громадян», «Про інформацію», «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про громадські об'єднання», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» та ін.;

3) акти Президента України, серед яких можна назвати укази «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 07.02.2008 р. № 109, «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» від 01.08.2002 р. № 683, «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» від 24.03.2012 р. № 212, «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»» від 12.01.2015 № 5.

4) акти Кабінету Міністрів України, наприклад, постанови «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 05.11.2008 р. № 976, «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 р. № 996, «Про утворення Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади» від 20.06.2012 № 658 тощо;

5) відомчі нормативно-правові акти. В нашому випадку мова може йти про накази Міністерства інфраструктури, Державної авіаційної служби України. Наразі до даного виду нормативно-правових актів можна віднести накази Державної авіаційної служби України: «Про затвердження Порядку розгляду звернень та особистого прийому громадян у Державній авіаційній службі України.

До нормативно-правових актів, які безпосередньо стосуються цивільної авіації, в першу чергу належить ПК України, Наказ Державіаслужби «Про затвердження Положення про Громадську раду при Державній авіаційній службі України» від 01.08.2019 року. «Громадська рада при Державній авіаційній службі України є тимчасовим консультативнодорадчим органом Державіаслужби, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики у галузі цивільної авіації» [31].

Оже, контроль має ієрархічний характер, проводиться вищим органом (посадовою особою) щодо підпорядкованого органу чи підлеглої посадової особи і буде стосуватися доцільності, необхідності та ефективності дій підконтрольного суб'єкта. При цьому упід час його здійснення вищий орган може зупиняти, змінювати чи скасовувати неправомірні рішення.

Контроль у сфері цивільної авіації є спеціальним відомчим контролем, тому що здійснюється в системі управління з вертикальною організаційною підпорядкованістю суб'єктів. Безпосередньо він виявляється у тому, що вища за підпорядкуванням структура або посадова особа перевіряє правильність виконання нижчою структурою (особою), дотримання діючого законодавства, трудової дисципліни, правил організації процесу управління, порядку виробництва товарів, надання послуг, у наданні допомоги підконтрольній структурі в усуненні виявлених недоліків, корегуванні напрямків та способів управління, притягненні (за наявності підстав) до правової відповідальності винних осіб тощо. Але обов'язковою умовою є безпосередня суб'єктна залежність.

Також можна виділити безпосередній контроль, який здійснюється шляхом перевірок, ревізій, експертиз.

Контроль в сфері цивільної авіації відіграє важливу роль у зміцненні законності, службової дисципліни, підвищенні рівня організованості й порядку в цій сфері.

При нагляді, на відміну від контролю, існує можливість оцінки відповідності діяльності керованого об'єкта певним вимогам норм з наявністю суворих юридичних санкцій за їх невиконання. Так, при контролі існує ширша дискреція повноважень і методів управлінського впливу, які не завжди закріплюються в правових нормах. Прикладом тому можуть служити різні наради вищих посадових осіб, коли віддаються ті або інші розпорядження розібратися в якому-небудь питанні, вирішити яку-небудь проблему. При нагляді всі розпорядження контролюючого характеру повинні бути окреслені в певну правову форму і здійснені з дотриманням чітко встановлених юридичних (адміністративних) процедур.

Отже, нагляд як функція публічного управління має виняткову юридичну природу і суть, тоді як контроль може здійснюватися і за іншими підставами (не юридичними). Нагляд як відмінний від контролю, інший організаційно-правовий спосіб забезпечення законності і дисципліни у сфері публічного управління є особливою специфічною формою діяльності відповідних державних органів, також спрямовану на систематичне спостереження і постійний нагляд за діяльністю суб'єктів управлінських відносин з метою перевірки відповідності їх рішень і дій нормам законодавства.

Наприклад, особи, які займаються приготуванням продуктів бортового харчування, включаючи комплектувальників контейнерів та візків, знаходяться під наглядом особи, відповідальної за виконання заходів з авіаційної безпеки, з метою недопущення розміщення ними якого-небудь предмета, обмеженого для перевезення, в продукти харчування або супутні товари. Холодильні камери та холодильники, в яких розміщені готові продукти харчування, візки чи контейнери з бортовим харчуванням, мають бути зачинені, якщо в їх безпосередньому використанні немає потреби, а доступ до них має завжди контролюватися персоналом суб'єкта наземного обслуговування[32].

Нагляд може здійснюватися щодо багажу, що перевозиться у вантажному відсіку ПС, в тому числі трансферний. Він не може бути залишений без нагляду на пероні або

біля ПС. Або здійснюється регулярне та систематичне проведення перевірки та нагляду за обладнанням для визначення його відповідності встановленим параметрам під час профілактичного технічного обслуговування.

Особливість нагляду полягає в тому, що він має за мету не тільки попередити правопорушення, а й застосувати заходи адміністративного примусу, зокрема адміністративної відповідальності, у разі виявлення порушень адміністративно-правових правил у визначеній сфері відповідними інспекціями чи службами.

1.2. Предмет, суб'єкт, об'єкт контролю та нагляду у сфері цивільної авіації

На думку Є.Д. Федорчука “функцію державного контролю у сфері управління здійснюють у різних обсягах і формах більшість державних органів – органи державної влади й органи місцевого самоврядування, відомчі органи, структурні підрозділи зазначених органів, громадські організації, колективні та колегіальні органи управління” [33, с. 101].

Взначення предмета контролю і нагляду в сфері цивільної авіації почнем з суб'єктивного аналізу учасників правовідносин, які контролюються. Суб'єктом управлінських правовідносин є орган державного управління, а наявність такого органу – одна з підстав для визнання правовідносин управлінськими. Тоді до предмета контролю в державному управлінні слід віднести поведінку суб'єктів управлінських правовідносин. Об'єкт контролю і нагляду в державному управлінні вчені по – різному визначають, а саме, як діяльність органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації єдиної державної політики або, як ще дуже часто ототожнюють з напрямками контролю.

Об'єктом контролю і нагляду в сфері цивільної авіації ми визначаємо того, хто є учасником управлінських правовідносин (суб'єкти владних повноважень, юридичні та фізичні особи), тобто ті, хто їх породжує, змінює та припиняє, створюючи своїми діями (бездіяльністю) юридичні факти. Таким чином об'єкт контролю і нагляду, на нашу думку, повністю співпадає з суб'єктом адміністративного правовідношення і не

потребує додаткового переліку. Тому, будь потенційний об'єкт контролю буде визнаватися таким, до того часу поки він не стане безпосереднім учасником правовідношення в сфері цивільної авіації.

Тому важливим питанням постає визначення суб'єктів (системи органів публічної влади), що здійснюють державний контроль та нагляд в сфері цивільної авіації.

В Кодексі адміністративного судочинства України визначено, що “суб'єкт владних повноважень,— орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень”[34].

В Інформаційному листі Верховного Суду України від 26 грудня 2005 р. вказано, що необхідною і єдиною ознакою суб'єкта владних повноважень є виконання ним владних управлінських функцій, що мають здійснюватися цим суб'єктом в визначених правовідносинах, де виник спір[35].

Наукові дослідження щодо визначення суб'єктів владних повноважень і в тому числі в сфері цивільної авіації, здійснили такі науковці: В. Б. Авер'янов, , Г. В. Атаманчука, О. Ф. Андрійко, Ю. М. Ільніцька, В. М. Бевзенко, О.А. Гусар, Н.В. Дараганова, Р.А. Калюжний, В.К. Колпаков, С. В. Ківалов, Т.О. Мацелик, Р. О. Попельнюх, О. П. Рябченка, А. О. Ткаченко, І. В. Ковбас, Т. І. Друцул, О. І. Сушинський, С.І. Хомяченко, А.В. Філіпов та інших вчені.

У спеціальній юридичній літературі зазначається, що суб'єктів владних повноважень характеризують наступні ознаки: 1) суб'єкти владних повноважень формуються державою або безпосередньо народом (наприклад, вибори Президента України) відповідно до закону та функціонують на його основі; 2) передбачені Конституцією або законами України завдання та функції цих суб'єктів здійснюються від імені держави або певної верстви суспільства; 3) державно-владні (управлінські) повноваження реалізуються через видання нормативно-правових актів, здійснення контролю за точним і неухильним виконанням вимог цих актів,забезпечення та захист цих вимог від порушень шляхом застосування заходів виховання, переконання, стимулювання,

державного примусу – у разі необхідності; 4) утворені зі службовців, які обіймають посади; 5) як правило, суб'єкт владних повноважень має відповідну матеріальну базу – майно, що знаходиться в оперативному управлінні, власний рахунок у банку, відповідне джерело фінансування; 6) суб'єкт владних повноважень має чітко визначений територіальним масштаб діяльності, систему службової підпорядкованості, у його межах запроваджено сувору службову дисципліну”[36].

Москаленко С. І. визначає, що до " системи органів публічної влади, які здійснюють державний контроль у галузі цивільної авіації, можна визначити як сукупність органів державної влади, що здійснюють і забезпечують державний контроль у галузі цивільної авіації та мають специфічні ознаки ""[37].

Визначимо суб'єктів (органи , посадові особи), що здійснюють контрольні і наглядові функції у сфері авіації.

Контроль загального інформаційно-аналітичного характеру здійснює *Кабінет Міністрів України*. Він здійснюється за всіма ланками виконавчої влади, в тому числі у сфері цивільної авіації, оскільки є вищим органом у системі органів виконавчої влади і спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади.

Міністерство інфраструктури України (далі – Мінінфраструктури України). Це Головний державний орган у системі формування та забезпечення державної політики авіаційного транспорту, використання повітряного простору України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, відповідно до положення «Про Міністерство інфраструктури України», затвердженого Указом Президента України від 12 травня 2011 р. № 581/201114”[38]. Аналіз вітчизняного законодавства привів до висновку, що функції Міністерства, як контролюючого органу, зводяться до затвердження нормативних актів та документів у галузі цивільної авіації, а функції нагляду щодо дотримання окремими суб'єктами авіаційної діяльності законодавства вони не здійснюють.

Державна авіаційна служба України. В авіаційній сфері законодавець визначає у Положенні про Державну авіаційну службу України[28], що це є центральний орган

виконавчої влади, який покликаний регулювати політику у сфері цивільної авіації, а також безпосередньо і безпеку польотів. Діяльність цього органу координується Кабінетом Міністрів і спрямовується безпосередньо через Міністра інфраструктури. Через Міністра здійснюється державна політика у сфері цивільної авіації, використання повітряного простору України і є уповноваженою особою з питань, що стосуються цивільної авіації.

Під час аналізу нормативно – правові акти у сфері авіації приходимо до висновку, що основним органом , який здійснює державний контроль та нагляд сфері авіації є Державна авіаційна служба України, це центральний орган виконавчої влади. Який підзвітний і підконтрольний Міністру інфраструктури. Основними функціями є: забезпечення польотів, нормотворча діяльність, яка реалізується шляхом розробки, прийняття нормативно –правових актів, питання в яких належать до їїкомпетенції, розробляє пропозиції, щодо вдосконалення й уніфікації національного законодавства відповідно до вимог Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО).

Державна авіаційна служба України здійснює контроль за станом та якістю експлуатації авіаційної техніки, льотної придатності повітряних суден, засобів реєстрації польотних даних повітряних суден, аеродромної техніки, наземних засобів забезпечення польотів, повітряних трас, місцевих повітряних ліній, аеродромів та їх обладнання, достатності аеронавігаційної інформації для виконання польотів експлуатанта з аеродромів, які не внесені до Збірника авіанавігаційної інформації інших держав як міжнародні) [39].

Одним із найважливіших завдань Державної авіаційної служби України є розробка та реалізація Державної програми з безпеки польотів, а також здійснення контролю і нагляду за дотриманням цих правил. Державіаслужба розробляє та впроваджує положення про систему управління безпекою польотів на авіаційному транспорті, порядок здійснення нагляду і контролю за безпекою польотів та порядок оформлення формальностей і контролю за безпекою польотів.

Слід визначити, що до її функцій також входить розробка та впровадження правил розслідування авіаційних подій і інцидентів, інструкцій з оперативного оповіщення про авіаційні події, надзвичайні події та надзвичайні ситуації підприємствам авіаційної галузі. Державіаслужба розробляє термінові заходи з попередження авіаційних подій, здійснює збір повідомлень про стан безпеки польотів експлуатантів, а також розробляє план дій на випадок виникнення авіаційної події чи інциденту, здійснює розслідування порушень вимог безпеки польотів, які не належать до авіаційних подій. «Державна авіаційна служба України у межах своїх повноважень видає директиви льотної придатності, експлуатаційні директиви, рішення з безпеки польотів, а також бере участь у реалізації програми Євроконтролю із впровадження, моніторингу та підтримки регуляторних вимог до безпеки польотів під час організації повітряного руху»[39].

Фактично більшість владних повноважень у галузі цивільної авіації здійснюється саме державною авіаційною службою України. Структурно вона складається зі структурних підрозділів: департаментів, секторів, відділів. Аналіз функцій та завдань Державної авіаційної служби України приводить до висновку, що здійснюється регулювання лише керованих, літальних апаратів.

Національне бюро з розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднами. Національне бюро з розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднами (далі – НБРЦА) утворено відповідно до ст. 9 Повітряного кодексу України постановою Кабінету Міністрів України від 21 березня 2012 р. № 22816 [40]. Національне бюро з розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднами (далі – Національне бюро) перебуває в управлінні Кабінету Міністрів України. Національне бюро є державною спеціалізованою експертною установою з розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднами в Україні.

До завдань, що здійснює Національне бюро належать : 1) забезпечення проведення об'єктивного розслідування авіаційних подій, що сталися на території України з цивільними повітряними суднами, та авіаційних подій, що сталися на території

іноземних держав із цивільними повітряними суднами України; 2) забезпечення збирання інформації про виявлені фактори та ризики, відхилення, аналіз, дослідження та узагальнення даних, що стосуються безпеки польотів; 3) участь у роботі міжнародних авіаційних організацій та запобігання авіаційним подіям; 4) надання рекомендацій за результатами розслідування авіаційних подій щодо їх запобігання; 5) взаємодія з відповідними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та населенням під час організації й проведення розслідування авіаційних подій, охорони місця події та збереження речових доказів; 6) облік авіаційних подій[40].

Національна поліція України (далі - поліція) - це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, в тому числі в межах своїх повноважень забезпечує безпеку цивільної авіації, безпеку громадян під час забезпечення охорони громадського порядку, здійснює виявлення, розкриття та припинення кримінальних правопорушень, запобігання правопорушенням та їх припинення на об'єктах суб'єктів авіаційної діяльності та на прилеглий до них території, виявлення осіб, які можуть становити загрозу для цивільної авіації [41].

Поліція на запит суб'єктів авіаційної діяльності проводить перевірку кандидатів - фізичних осіб за наявними обліками Міністерства внутрішніх справ України, за результатами якої подає інформацію зазначеним суб'єктам для прийняття рішення про надання права таким особам перебувати без супроводження у контрольованих та стерильних зонах, зонах обмеженого доступу, що охороняються, та критичних частинах таких зон аеропортів. Поліція взаємодіє з органами Служби безпеки України та здійснює розшук осіб, які надали навмисно неправдиву інформацію про підготовку акту незаконного втручання.

Об'єднана цивільно-військова система організації повітряного руху. Згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про створення об'єднаної цивільно-військової

системи організації повітряного руху України» в Україні створено об'єднану цивільно-військову систему організації повітряного руху України.

Відповідно до п. 1 Положення «Про створення об'єднаної цивільно-військової системи організації повітряного руху України» Об'єднана цивільно-військова система організації повітряного руху України складається з підрозділів, повноваження та діяльність яких пов'язані з організацією повітряного руху у повітряному просторі України та в міжнародному повітряному просторі, що перебуває під відповідальністю України. Ці підрозділи входять до складу Державного підприємства обслуговування повітряного руху України. Фактично через діяльність даного підприємства опосередковується здійснення державного контролю в галузі цивільної авіації»[42].

Відповідно до п. 6 Положення до складу системи входять такі підрозділи Державного підприємства обслуговування повітряного руху України: Український центр планування використання повітряного простору України та регулювання повітряного руху (далі – Украероцентр), що є головним оперативним підрозділом системи, регіональні структурні підрозділи, до складу яких входять районні та допоміжні районні центри обслуговування повітряного руху; Служба аеронавігаційної інформації; Центр підвищення кваліфікації; Лікарсько-льотна сертифікаційна комісія (далі – ЛЛСК). Важливими є функції взаємодії та здійснення державного нагляду в зоні аеропорту. Тому необхідно виділити систему державних органів, що здійснюють державний контроль у зоні аеропорту.

Державної прикордонної служби України. Пунктом 3.4 Положення «Про взаємодію в контрольованій зоні авіаційних суб'єктів служб авіаційної безпеки з підрозділами центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення авіаційної безпеки», затвердженим наказом Державіаслужби від 5 липня 2006 р. № 482[43], визначено що, підрозділ прикордонного контролю Державної прикордонної служби України в межах компетенції:

– здійснює в установленому порядку прикордонний контроль і пропуск через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна;

– координує діяльність правоохоронних та державних органів, що здійснюють різні види контролю під час перетинання державного кордону України, або беруть участь у забезпеченні режиму в пунктах пропуску через державний кордон України;

– виконує інші передбачені законодавством функції в зоні аеропортової діяльності.

Міністерство оборони України в межах компетенції забезпечує здійснення заходів із запобігання або ліквідації наслідків актів незаконного втручання у військових секторах аеродромів спільного використання та вживає заходів щодо виявлення і знешкодження вибухових пристроїв[44].

Міністерство охорони здоров'я України - центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, з метою недопущення поширення інфекційних хвороб, які мають міжнародне значення, здійснює медико-санітарні заходи відповідно до Закону України "Про захист населення від інфекційних хвороб" та Правил санітарної охорони території України, затверджених Кабінетом Міністрів України. в тому числі в аеропортах, аеродромах та в салоні літака, допомога в регуляторному розвитку авіаційної медицини [45].

Підрозділ Міністерства внутрішніх справ України відповідає за здійснення організаційних та практичних заходів щодо забезпечення та дотримання вимог авіаційної безпеки на території авіаційного суб'єкта в частині, що його стосується[46].

З останніх джерел Єдиного порталу МВС України отримана інформація, що "з метою оперативного та адекватного реагування на виклики та загрози, які стоять перед Українським суспільством, в системі МВС заплановано створення єдиної Системи авіаційної безпеки населення. В рамках побудови Системи планується використання як наявних літальних апаратів (літаки Ан та гелікоптери Мі-2, Мі-8, ЕС-145) так і придбаних в рамках контракту з компанією Airbus Helicopters гелікоптерів Н-125, Н-145 та Н-225. Отримані в рамках контракту гелікоптери планується використовувати в авіаційних підрозділах наступних органів: Державній службі з надзвичайних ситуацій, Державній прикордонній службі, Національній поліції та Національній гвардії"[46].

Підрозділ Державної митної служби України здійснює митний контроль, надає допомогу службам авіаційної безпеки міжнародних аеропортів у запобіганні незаконному розміщенню на повітряних судах, які виконують міжнародні рейси, зброї, вибухових, отруйних, радіоактивних та інших небезпечних речовин і предметів, а також незаконному перевезенню заборонених вантажів [47].

Служба безпеки України, яка є головним органом у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю, здійснює заходи, спрямовані на запобігання актам незаконного втручання на повітряному транспорті, у передбачених законодавством випадках використовує озброєні підрозділи для запобігання таким актам або ліквідації їх наслідків, у межах її компетенції, визначеної законами України «Про Службу безпеки України», «Про боротьбу з тероризмом», «Про контррозвідувальну діяльність», «Про оперативно-розшукову діяльність» та іншими актами законодавства[48].

Державну службу України з надзвичайних ситуацій - центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, здійснює залучення та координацію діяльності підрозділів пошуково-рятувальних сил та аварійно-рятувальних служб центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності під час ліквідації надзвичайних ситуацій державного і регіонального рівня, зокрема пов'язаних з техногенними проявами терористичної діяльності та іншими її видами; бере участь у заходах з мінімізації та ліквідації наслідків таких ситуацій під час проведення антитерористичних операцій [49].

Державна прикордонна служба - центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, через органи охорони державного кордону, у зоні відповідальності яких розташовані пункти пропуску для повітряного сполучення, у межах своїх повноважень протидіє спробам незаконного переміщення через державний кордон зброї, наркотичних засобів, психотропних

речовин і прекурсорів, боєприпасів, вибухових речовин, матеріалів та предметів, заборонених до переміщення через державний кордон[50].

Державна фіскальна служба України - центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у податковій і митній сферах, через свої територіальні органи, в зоні діяльності яких розташовані пункти пропуску для повітряного сполучення, здійснює заходи щодо запобігання незаконному переміщенню через митний кордон України зброї, вибухових, отруйних, радіоактивних та інших небезпечних речовин і предметів, а також перевезенню заборонених вантажів[51].

Керівник аеропорту, який безпосередньо звітує перед Державною авіаційною службою про розроблення і здійснення заходів авіаційної безпеки, а також в аеропортах (на аеродромах) спільного використання розроблення програми авіаційної безпеки здійснюється за погодженням з командиром військової частини, де визначаються функціональні обов'язки, відповідальності та процедури щодо забезпечення безпеки для кожної сторони в частині, що її стосується.

Заступника керівника експлуатанта з авіаційної безпеки. Призначення на зазначену посаду здійснюється виключно після погодження кандидатури уповноваженим органом з питань цивільної авіації. Призначена особа відповідає за організацію виконання програми авіаційної безпеки експлуатанта. У програмі забезпечення авіаційної безпеки експлуатанта визначаються політика експлуатанта, процедури і заходи щодо захисту від актів незаконного втручання пасажирів, авіаційного персоналу, персоналу, задіяного в авіаційній діяльності, повітряних суден, служб забезпечення діяльності експлуатанта, багажу, вантажу, поштових відправлень, бортових припасів, бортового харчування, недопущення вчинення таких актів.

Олег Дубинський в науковій роботі «Суб'єкти здійснення Державного контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні» визначає таких суб'єктів здійснення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні, як Президент України та Верховна Рада України, про які як він зазначає, нині в законодавчій базі з досліджуваної проблеми немає ніякої згадки. Він вважає, "що

Президент України здійснює державний контроль за додержанням законодавства на транспорті шляхом видання відповідних указів, які є обов'язковими для виконання, і власне контроль за їх виконанням". " У свою чергу, Верховна Рада України приймає відповідні закони, постанови, орієнтовані в тому числі на забезпечення додержання законодавства на транспорті, забезпечення діяльності й безпеки на різних видів транспорту і щодо правомірного та ефективного функціонування транспортної системи загалом. Також вагому роль відіграють місцеві державні адміністрації, які в межах, визначених Конституцією й законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль у тому числі й за додержанням правил транспортного обслуговування, законодавства про захист прав споживачів тощо (ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») "[52].

Погоджуємося з думкою О. Дубинського. що перелічені суб'єкти також здійснюють в рамках своїх повноважень контроль в сфері цивільної авіації.

В той же час вважаємо, що визначальне місце в системі суб'єктів, що здійснюють контроль та нагляд в сфері цивільної авіації належить *Громадській Раді*.

Серед основних завдань в наказі визначено, що "Громадська Рада при Державній авіаційній службі України сприяє реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; 2) сприяння врахуванню Державіаслужбою громадської думки під час формування та реалізації державної політики у галузі цивільної авіації; 3) сприяння залученню представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю та моніторингу результатів формування та реалізації державної політики у галузі цивільної авіації; 4) проведення відповідно до законодавства громадського моніторингу за діяльністю Державіаслужби; 5) здійснення підготовки експертних пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів з питань формування та реалізації державної політики у галузі цивільної авіації" [53] .

Відповідно до Наказу Державіаслужби «Про затвердження Положення про Громадську раду при Державній авіаційній службі України» від 01.082019 року[53] основною формою роботи Громадської ради є засідання. Вони проводяться у разі

потреби, але не рідше ніж один раз на квартал. Позачергові засідання Громадської ради можуть скликатися за ініціативою голови Громадської ради, Голови Державіаслужби або однієї третини загального складу її членів.

Засідання Громадської ради є правоможним, якщо на ньому присутні (у тому числі дистанційно) не менш як половина її членів від загального складу. Засідання Громадської ради проводяться відкрито. Рішення Громадської ради приймається відкритим голосуванням простою більшістю голосів її членів, що беруть участь у засіданні (у тому числі дистанційно). У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос головуючого на засіданні.

Рішення Громадської ради мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду Державіаслужбою. Рішення Державіаслужби, прийняте за результатами розгляду пропозицій Громадської ради, не пізніше ніж у десятиденний строк після його прийняття в обов'язковому порядку доводиться до відома членів Громадської ради та громадськості шляхом його оприлюднення на офіційному веб-сайті

Державіаслужби та/або будь-яким іншим способом. Інформація про прийняте рішення повинна містити відомості про врахування пропозицій Громадської ради або причини їх відхилення.

Положення про Громадську раду, Регламент Громадської ради, склад Громадської ради, протоколи засідань, прийняті рішення та інформація про хід їх виконання, а також інші відомості про діяльність Громадської ради в обов'язковому порядку розміщуються органом виконавчої влади на офіційному веб-сайті в рубриці «Громадська рада».

Основні функції державного нагляду за діяльністю в галузі цивільної авіації покладено на Державну авіаційну службу України в особі державних інспекторів.

Державний інспектор

Фахівці Державної авіаційної служби України на посаді державного інспектора з авіаційного нагляду (далі - державний інспектор) здійснюють інспектування об'єктів і суб'єктів авіаційної діяльності та контроль за виконанням ними авіаційних правил України. Діяльність державного інспектора здійснюється відповідно до Положення про

державного інспектора з авіаційного нагляду у Державній авіаційній службі України[54]. Державний інспектор має право здійснювати контроль за діями авіаційного персоналу під час виконання цим персоналом службових обов'язків, призупиняти виконання польотів у разі якщо вимоги безпеки авіації потребують ужиття негайних заходів. Він зобов'язаний в оперативному порядку письмово повідомити про своє рішення керівника суб'єкта авіаційної діяльності або уповноваженого представника та керівника свого структурного підрозділу з викладенням підстав для призупинення. За фактом призупинення державним інспектором складається акт, надається інспекторський припис з обґрунтуванням причини призупинення. Після усунення недоліків, вказаних у приписі державним інспектором скасовується обмеження на виконання польотів.

Державний інспектор має право з метою всебічного виконання своїх обов'язків та захисту інтересів безпеки авіації звертатися за допомогою до екіпажів, диспетчерів управління повітряним рухом та іншого авіаційного персоналу, якщо це не заважає виконанню їх службових обов'язків. А також має право перевіряти документацію, що стосується авіаційного персоналу, авіаційної техніки, у тому числі іноземних експлуатантів на території України, а також експлуатантів, що мають український сертифікат у будь-якій країні світу, згідно із законодавством України. У разі конфлікту інтересів державний інспектор має право відмовитися від виконання завдання, про що надається відмова від виконання завдання в письмовому вигляді з обґрунтуванням керівнику свого структурного підрозділу. Важливо зазначити, що для здійснення перевірок державний інспектор може користуватися всіма засобами зв'язку та службовим транспортом на території базування суб'єктів авіаційної діяльності для оперативного виконання функціональних обов'язків[54].

Кожному державному інспектору, якому надаються певні повноваження, відповідним підрозділом Державіаслужби України видається посвідчення державного інспектора з авіаційного нагляду.

Класифікація посад державних інспекторів. За напрямом діяльності встановлюються такі посади державних інспекторів:

- державний інспектор з авіаційного нагляду за безпекою авіації (далі - державний інспектор з безпеки авіації);
- державний інспектор з авіаційного нагляду за льотною придатністю повітряних суден (далі - державний інспектор з льотної придатності);
- державний інспектор з авіаційного нагляду за льотною експлуатацією (далі - державний інспектор з льотної експлуатації).

2. Посади державних інспекторів з безпеки авіації можуть бути за такими напрямами: авіаційна безпека; авіаційна медицина; аеронавігація; аеропорти, аеродроми та злітно-посадкові майданчики; наземне обслуговування та повітряні перевезення; перевезення небезпечних вантажів; пошукове та аварійно-рятувальне забезпечення.

3. Посади державних інспекторів з льотної придатності можуть бути за такими напрямами: з льотної придатності типу авіаційної техніки; схвалення організацій з технічного обслуговування; схвалення виробництва авіаційної техніки; схвалення розробників авіаційної техніки; схвалення організацій з управління підтримання льотної придатності; видача та перегляд сертифікатів льотної придатності, моніторинг підтримання льотної придатності та програми технічного обслуговування; видача свідоцтв персоналу та схвалення організацій з підготовки до технічного обслуговування.

Державний інспектор з льотної придатності проводить інспектування у сфері льотної придатності, а за умови проходження відповідної підготовки - за напрямами державного інспектора з безпеки авіації, крім авіаційної безпеки.

4. Посади державних інспекторів з льотної експлуатації можуть бути за такими напрямами: повітряні перевезення; авіаційні роботи; авіація загального призначення.

Державний інспектор з льотної експлуатації проводить інспектування у сфері льотної експлуатації, а за умови проходження відповідної підготовки - за напрямами державного інспектора з безпеки авіації, крім авіаційної безпеки

Законодавець визначає вимоги до державного інспектора. Який повинен мати: базову або повну вищу освіту відповідного професійного спрямування за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавра, спеціаліста або магістра; стаж роботи в авіаційній галузі у сферах. Крім того, державний інспектор повинен: володіти державною мовою, а також однією з робочих мов ІКАО; знати нормативні акти у сфері цивільної авіації України (далі - ЦА), ІКАО, EASA, Євроконтролю за напрямом діяльності.

Державний інспектор з льотної експлуатації додатково може мати: свідоцтво пілота (штурмана, бортінженера, льотного диспетчера, бортпровідника) цивільної авіації; інструкторський рейтинг хоча б на одному типі ПС; екзаменаторський рейтинг.

Державний інспектор не має права розголошувати результати проведених інспекцій та інші дані, які стали йому відомі у зв'язку з виконанням службових обов'язків. Державному інспектору не дозволяється висловлювати особисту думку стосовно об'єкта інспекції в офіційних публічних виступах або публікаціях

З аналізу органів, які здійснюють контроль та нагляд слідує висновок, що основним критерієм розрізнення колективних суб'єктів публічного права у сфері цивільної авіації є те, що вони виступають як носії державно-владних (публічних) повноважень або виступають в ролі нерівного (керованого, підлеглого) суб'єкта права. Характер і обсяг компетенції державних органів (зокрема органів виконавчої влади) визначаються, як правило в Положеннях про ці органи – у так званих компетенційних актах.

З перелічених суб'єктів, що здійснюють контроль та нагляд всі мають статус національних. Однак не можна не згадати такого важливого та ключового суб'єкта міжнародного значення Міжнародна організація цивільної авіації (ІКАО).

Міжнародна організація цивільної авіації (ІКАО) з 9 вересня 1992 року Україна стала членом ІКАО, приєднавшись до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію (м. Чикаго, 07.12.1944 (Чиказька конвенція). Представники України беруть активну участь у численних заходах ІКАО (Сесіях Асамблеї ІКАО (проводяться один раз на 3 роки), спеціалізованих конференціях, семінарах та нарадах), що сприяє залученню українських експертів до формування рішень і політики ІКАО, зокрема у

європейському регіоні, підвищенню кваліфікаційного рівня національних авіаційних фахівців, своєчасному врахуванню оновлених міжнародних вимог у нормотворчій діяльності [55].

Відповідно до Наказу від 07.11.2011 № 356 «Про порядок роботи зі стандартами та рекомендованою практикою ІСАО» контроль за супроводженням та впровадженням в діяльність цивільної авіації України стандартів та рекомендованої практики ІСАО здійснює голова Державної авіаційної служби України [56].

З метою виконання положень та процедур законодавства України щодо міжнародної діяльності, вирішення питань дотримання зобов'язань України, що впливають з участі України у Міжнародній організації цивільної авіації (ІСАО), та з метою забезпечення впровадження Стандартів і Рекомендованої практики ІСАО *на керівників структурних підрозділів* покладається відповідальність за супроводження та впровадження в діяльність цивільної авіації України Стандартів та Рекомендованої практики ІСАО.

На ім'я Голови Державіаслужби України надходить посилка зі Штаб-квартири ІСАО в Монреалі за графіком постачання 10 разів на рік згідно визначеної квоти, з виданнями ІСАО.

У відділі документаційного забезпечення та контролю за виконанням департаменту правового та адміністративного забезпечення посилка відкривається і її зміст звіряється з супровідним листом. Циркулярні листи ІСАО російською мовою реєструються згідно Інструкції з діловодства в Державіаслужбі України, затвердженої наказом Державіаслужби України від 27.07.2011 № 131, і надходять на розгляд Голови Державіаслужби України.

У додатку до наказу Державіаслужби України від 07.11.2011 № 356 представлена схема, в якій за кожним із структурних підрозділів закріпленні додатки до Чиказької конвенції за напрямом діяльності.

ІКАО здійснює більше як 20 років Універсальну програму з проведення перевірок організації контролю за забезпеченням безпеки польотів (УППКБП). Її вісім критичних

елементів (КЕ) представляють собою упорядкований набір завдань в галузі контролю за забезпеченням безпеки польотів, які треба буде розв'язати авіаційним фахівцям, а рівень ефективної реалізації (ЕІ), що враховується ІКАО при оцінці ефективності діяльності по контролю за забезпеченням безпеки польотів в рамках УППКБП, також широко визнається в якості важливого і об'єктивного глобального показника безпеки польотів.

Діяльність ІКАО щодо вдосконалення МНМ УППКБП спрямована на збереження статусу програми як глобальної авіаційної системи моніторингу можливостей держав - членів ІКАО в області здійснення контролю за забезпеченням безпеки польотів і розслідування авіаційних подій та інцидентів, а також накопиченого ними досвіду реалізації державних програм з безпеки польотів (Держ пр.ПБП). З цією метою ІКАО нещодавно розпочала новий цикл оцінки реалізації Держ пр.ПБП, адаптований для проведення перевірок спільної діяльності регіональних організацій з контролю за забезпеченням безпеки польотів (RSOO).

Крім Міжнародної організації цивільної авіації (International Civil Aviation Organization - ICAO) Україна має представництво в міжнародних організаціях цивільної авіації таких як: Європейська організація з безпеки аеронавігації ЄВРОКОНТРОЛЬ (EURO-CONTROL); Європейська конференція цивільної авіації (ЄКЦА) European Civil Aviation Conference (ECAC); Украерорух член Міжнародної федерації асоціацій авіадиспетчерів (IFATCA); Украерорух член Асоціації управління повітряним рухом (АТСА). Які також здійснюють контролюючі функції за діяльністю у сфері цивільної авіації в Україні.

З аналізу органів, які здійснюють контроль та нагляд слідує висновок, що основним критерієм розрізнення колективних суб'єктів публічного права у сфері цивільної авіації є те, що вони виступають як носії державно-владних (публічних) повноважень або виступають в ролі нерівного (керованого, підлеглого) суб'єкта права. Характер і обсяг компетенції державних органів (зокрема органів виконавчої влади) визначаються, як правило в Положеннях про ці органи – у так званих компетенційних актах.

Отже, органи, що здійснюють контроль та нагляд в сфері цивільної авіації складають цілу систему, з характерними субординаційними зв'язками між елементами та лінійною організаційною структурою управління. Вони представлені як сукупність елементів, пов'язаних між собою і які утворюють певну цілісність та єдність. При цьому властивості цілісної системи визначаються не тільки додаванням властивостей її окремих елементів, але і властивостями її структури. В той же час, вони інтегруються за допомогою єдиної мети – контроль та нагляд в сфері цивільної авіації. Вони взаємопов'язані функціонально і взаємодіють у процесі здійснення контролю і нагляду за авіаційною діяльністю з достатньо складною внутрішньою та зовнішньою структурою зв'язків. Тому, за суб'єктами здійснення контроль у сфері цивільної авіації можна поділити на: а) державний контроль, який здійснюється органами загальної та спеціальної компетенції. До загальної відносяться різні правоохоронні структури, для яких контроль в сфері цивільної авіації не є основною функцією. Спеціальна компетенція здійснюється державними інспекторами Державної авіаційної служби України шляхом інспектування об'єктів і суб'єктів авіаційної діяльності та контролю за виконанням ними авіаційних правил України.

б) громадський контроль, який здійснюється інституціями громадянського суспільства, самоврядними організаціями та органами громадського самоврядування шляхом громадських перевірок, громадського моніторингу, громадського анкетування, опитування, стороннього нагляду, включеного нагляду, контент-аналізу, фокус-групових дискусій, громадських розслідувань. Наприклад: Громадська рада при Державній авіаційній службі України, громадська спілка, «Українська авіатранспортна асоціація, професійна спілка авіапрацівників України, профспілка авіабудівників України, Федерація роботодавців транспорту України, Асоціація «Аеропорти України» цивільної авіації, Асоціація авіапідприємств України».

в) об'єктовий контроль здійснюється суб'єктами авіаційної діяльності. Наприклад: експлуатантами, провайдерами аеронавігаційного та наземного обслуговування.

г) міжнародний контроль, який здійснюється міжнародними структурами чия діяльність по'язана з авіаційною діяльністю та міжнародні організаціями у сфері цивільної авіації (Міжнародна організація цивільної авіації (ІКАО), Міжнародна асоціація повітряного транспорту (ІАТА), Європейська конференція цивільної авіації (ЕСАС), Європейське агентство безпеки авіації (ЕАСА), Європейська організація з безпеки аеронавігації (EUROCONTROL) тощо.

Контроль у сфері цивільної авіації можна класифікувати:

1) за суб'єктами, які його здійснюють (державний - контроль з боку органів законодавчої, виконавчої, судової влади, органів місцевого самоврядування, громадський - з боку громадських формувань, громадян, об'єктовий контроль-);

2) за підконтрольними об'єктами (контроль за держструктурами (), органами місцевого самоврядування, окремими особами, та ін.);

3) за загальною сферою діяльності, яка підлягає контролю (відомчий);

4) за предметною сферою діяльності, яка підлягає контролю (реалізація державної політики у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору);

5) за формами проведення (ревізія, сертифікація, ліцензування, видача дозволів, інвентаризація, затребування звітів та ін.);

6) за напрямками втручання в оперативну діяльність підконтрольної структури (втручання в господарську діяльність, кадрову політику або у сферу управління підконтрольної структури);

7) за ступенем (за глибиною) втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу (пряме (безпосереднє) або непряме (опосередковане));

8) за часом його проведення (попередній, поточний, остаточний);

9) на контроль з використанням технічних засобів і спеціальних приладів (фото-, кіно- та інше документування, проведення експертиз, використання тренажерів, рентгено-телефізійне обладнання, сканер. металошукач) та контроль без використання таких засобів (візуальний, проста робота з документами).

РОЗДІЛ 2. КОНТРОЛЬ ЯК ЗАСІБ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ АВІАЦІЇ

2.1. Контроль за суб'єктами авіаційної діяльності

В Законі України «Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації», (далі – Програма) основним завданням визначено розподіл обов'язків, встановлення правил впровадження та здійснення заходів забезпечення авіаційної безпеки пасажирів, авіаційного персоналу та персоналу, який задіяний в авіаційній діяльності, повітряних суден, майна, яке перевозиться повітряними суднами, об'єктів суб'єктів авіаційної діяльності незалежно від форми власності та підпорядкування.

З метою координації та взаємодії на державному рівні органів виконавчої влади та правоохоронних органів, задіяних у забезпеченні виконання цієї Програми, утворюється Міжвідомча комісія з авіаційної безпеки, яка є дорадчим органом Кабінету Міністрів України. Положення про Міжвідомчу комісію з авіаційної безпеки затверджується Кабінетом Міністрів України.

У кожному аеропорту з метою координації розроблення та здійснення заходів і процедур з авіаційної безпеки створюється аеропортовий комітет з авіаційної безпеки. Положення про аеропортовий комітет з авіаційної безпеки затверджується керівником аеропорту. До складу аеропортового комітету з авіаційної безпеки входять:

- 1) керівник аеропорту;
- 2) заступник керівника аеропорту з авіаційної безпеки;
- 3) представники: органу внутрішніх справ в аеропорту; митного органу, у зоні діяльності якого розташовано пункт пропуску через державний кордон; органу охорони державного кордону, у зоні відповідальності якого розташовано пункт пропуску; військової частини (у разі спільного використання аеродрому); регіонального органу Служби безпеки України; медичної частини аеропорту; експлуатантів, які базуються в аеропорту; клубу експлуатантів, які виконують польоти в аеропорт; провайдера

(провайдерів) аеронавігаційного обслуговування; центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту.

Звертаємо увагу, що не слід плутати визначені в Законі контрольні органи і служби і органи які здійснюють контрольна за суб'єктами авіаційної діяльності.

Контрольні органи і служби - державні органи і служби, які здійснюють митний контроль та митне оформлення, прикордонний, санітарний, ветеринарний, фітосанітарний, радіологічний, екологічний контроль, контроль за вивезенням з території України культурних цінностей, інші передбачені законом види державного контролю, що здійснюється під час перетинання державного кордону.

Відповідно до Закону України "Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації"[57], а також стандартів і рекомендованої практики Додатка 17 до Конвенції про Міжнародну організацію цивільної авіації "Безпека. Захист міжнародної цивільної авіації від актів незаконного втручання" та Док 30.Ч.ІІ. Безпека (Політика країн-членів Європейської конференції цивільної авіації з питань авіаційної безпеки) стосовно обов'язкового впровадження державної системи контролю якості із забезпечення авіаційної безпеки в Україні затверджена і діє Програма контролю якості безпеки авіаційних суб'єктів.

Реалізацію Програми здійснюють інспекторський склад Державної авіаційної служби України, та інші авіаційні суб'єкти, які здійснюють контроль за підбором, підготовкою та роботою інспекторського персоналу служб авіаційної безпеки в авіаційних суб'єктах, зареєстрованих на території України, незалежно від форм власності і відомчої підпорядкованості.

Здійснення авіаційної діяльності авіаційним суб'єктом можливо лише за умови наявності сертифіката служби авіаційної безпеки, виданого згідно з чинним законодавством.

Система контролю якості у сфері забезпечення авіаційної безпеки включає:

1) перевірку якості дотримання авіаційними суб'єктами вимог АБ, захисту об'єктів цивільної авіації від актів незаконного втручання з питань: сертифікації

аеродромів; сертифікації аеропортів; сертифікації експлуатантів; сертифікації суб'єктів комерційної діяльності в галузі цивільної авіації;

2) перевірку якості роботи САБ, надання ними відповідних послуг з АБ у процесі: сертифікаційних перевірок САБ та/або авіаційних суб'єктів; проведення комплексних (інспекційних), міжсертифікаційних, планових та позапланових перевірок, а також ситуаційних експериментів і розслідувань.

Основними завданнями інспектора авіаційної безпеки є цільове інспектування (перевірка) служби авіаційної безпеки авіаційних суб'єктів та/або авіаційних суб'єктів з авіаційної безпеки щодо виконання встановлених правил, стандартів і процедур захисту цивільної авіації від актів незаконного втручання та інших протиправних посягань на її безпеку та діяльність. Інспектування цих суб'єктів здійснюється з метою визначення якості виконання встановлених вимог авіаційної безпеки відповідно до виданих сертифікатів та спеціальних експлуатаційних положень.

Відповідно до основних завдань інспектор авіаційної безпеки здійснює: 1) комплексні, сертифікаційні, планові, позапланові перевірки САБ та/або стану забезпечення АБ аеропортами, аеродромами, експлуатантами, підрозділами УПР та іншими авіаційними суб'єктами з рахуванням особливих умов щодо захисту ЦА від АНВ та інших протиправних посягань; 2) нагляд за дотриманням вимог правил, стандартів та процедур із забезпечення АБ авіаційними суб'єктами, у тому числі при здійсненні польотів українськими повітряними суднами до аеропортів зарубіжних країн та виконанні робіт поза межами України; 3) міжсертифікаційні перевірки діяльності САБ авіаційних суб'єктів України відповідно до вимог виданих сертифікатів.

Розглянемо деякі види діяльності інспектора з авіаційної безпеки.

Комплексна перевірка авіаційного суб'єкта. Вона проводиться один раз на три роки і охоплювати всі аспекти його діяльності, у тому числі виконання польотів і авіаційних робіт поза межами постійного місця базування, з метою забезпечення стандартизованого рівня захисту діяльності авіаційного суб'єкта від АНВ. Ця перевірка охоплює всі авіаційні суб'єкти, що розташовані на території конкретного

авіапідприємства та здійснюється протягом 14 робочих днів з дня одержання заявником висновку щодо можливості її проведення.

Сертифікаційні перевірки. Сертифікаційні перевірки з АБ проводяться з метою: визначення відповідності нормативно-правового забезпечення САБ авіаційних суб'єктів установленим вимогам; визначення відповідності рівня підготовки персоналу САБ авіаційних суб'єктів установленим кваліфікаційним вимогам з АБ; визначення відповідності рівня забезпечення АБ авіаційних суб'єктів установленим правилам, стандартам і процедурам АБ. Фахівцями УАБ з моменту отримання заявки на сертифікацію відповідного суб'єкта та пакету документів здійснюється сертифікаційна перевірка протягом місяця. Після розгляду документації представником УАБ складається висновок, у якому зазначаються результати експертизи. Один примірник висновку разом з первинним пакетом документів повертаються заявнику протягом 3 робочих днів з часу завершення їх розгляду. Другий примірник включається до наглядової справи авіаційного суб'єкта, що зберігається в УАБ.

Планові перевірка. Вона здійснюються вибірково з метою: визначення відповідності однієї або декількох стандартних експлуатаційних процедур, що вживаються САБ, та/або авіаційних суб'єктів вимогам Державної програми авіаційної безпеки ЦА ;визначення уразливих точок у системі забезпечення АБ САБ та/або авіаційних суб'єктів для розробки рекомендацій щодо посилення заходів у сфері забезпечення АБ у зазначеному авіаційному суб'єкті ЦА; визначення аспектів, пов'язаних з процедурами або заходами в сфері АБ, які можуть бути використані для внесення змін до Державної програми з АБ, інших нормативно-правових актів, що регулюють АБ.

Авіаційний суб'єкт підлягає перевірці щодо забезпечення АБ один раз на рік. Планові перевірки проводяться в порядку пріоритетності на основі оцінки загроз і обсягу перевезень. Планові перевірки поділяються на сертифікаційні та міжсертифікаційні.

Позапланові перевірка. Такий вид перевірки здійснюються у разі отримання інформації про загрозу здійснення АНВ або з метою оцінки стану готовності авіаційного суб'єкта забезпечити його захист від АНВ та/або підготовки персоналу до дій у кризових ситуаціях. Такі перевірки охоплюють лише ті напрямки забезпечення АБ, стан яких вважаються незадовільним. Важливо звернути увагу, що позапланові перевірки авіаційних суб'єктів та інших суб'єктів ЦА можуть проводитися у будь-який час, уключаючи вихідні і святкові дні, а також нічний час. При цьому представник інспектованої організації може супроводжувати інспектора АБ на його прохання.

Інспектування авіаційних суб'єктів (експлуатантів) щодо виконання вимог забезпечення авіаційної безпеки під час виконання польотів і авіаційних робіт в інших державах здійснюється спеціалістами - інспекторами УАБ Державіаслужби у складі відповідної комісії (групи) на підставі плану - графіка, затвердженого наказом Державіаслужби.

Інспектування стану авіаційної безпеки та захищеності авіаційного суб'єкта має здійснюватися у загальному плані за такими напрямками: перевірка відповідності Програми АБ існуючим вимогам; перевірка реалізації рекомендацій контрольного органу, наданих під час попередніх перевірок; аналіз періодичності проведення засідань комітету безпеки аеропорту (аеродрому), його персональний склад, повноваження; перевірка програм навчання і підготовки (сертифікації) співробітників САБ, особливо операторів пунктів контролю на безпеку, та інших категорій авіаційного персоналу; перевірка чинності сертифіката САБ та переліку послуг, які надаються авіапідприємством на договірній основі; перевірка чинності угод, укладених авіапідприємством з іншими суб'єктами авіаційної діяльності з надання сертифікованих послуг з АБ; аналіз результатів проведення навчань для відпрацювання заходів безпеки авіаційного суб'єкта; перевірка технічного стану огорожі, контрольно-пропускних пунктів, їх облаштування, ефективності функціонування пропускної системи; перевірка системи охорони ПС; перевірка

безпеки з урахуванням наявності уразливих точок; перевірка заходів контролю на безпеку пасажирів, їх ручної кладі та багажу; перевірка заходів контролю на безпеку зареєстрованого багажу, кур'єрських, поштових відправлень та бортприпасів; перевірка заходів безпеки в цехах (пунктах) приготування та комплектування бортового харчування і практики їх безпечної доставки до ПС; перевірка технічних засобів контролю на безпеку та їх відповідності державним стандартам України; перевірка технічних систем сигналізації, відеоспостереження, захисного та охоронного освітлення на об'єктах; перевірка адекватності процедур, що запроваджуються в авіапідприємстві у разі виникнення кризової ситуації; перевірка укомплектованості рухомого, стаціонарного аварійного (оперативного) центрів, їх забезпечення електропостачанням, каналами радіо- та провідного зв'язку. Цей перелік не є вичерпний.

Комплексна перевірка здійснюється за програмою, що затверджується керівником управління авіаційної безпеки Державіаслужби для конкретного авіаційного суб'єкта і має забезпечувати отримання конкретної доказової інформації про відповідність практичних заходів безпеки організаційно-розпорядчим документам та нормативно-правовим актам.

Ситуаційні експерименти проводяться з метою здійснення випробувальних заходів авіаційної безпеки та є імітацією спроби скоєння акту незаконного втручання, можуть проводитися гласно і негласно.

Огляд стану авіаційної безпеки полягає в оцінці потреб системи безпеки і призначений для виявлення вразливих місць, які можуть бути використані для вчинення акту незаконного втручання, і для підготовки рекомендацій щодо усунення недоліків. Огляд проводиться кожного разу, коли наявність загрози обумовлює необхідність підвищення рівня безпеки для нейтралізації різних ризиків, яким можуть піддаватися конкретні суб'єкти авіаційної діяльності. Огляди можуть проводитися у вигляді цільової оцінки та загальної оцінки стану заходів безпеки.

Спостереження проводиться з метою збору інформації шляхом безпосередньої реєстрації дій працівників суб'єктів авіаційної діяльності, подій, явищ і процесів, що

відбуваються в певних умовах, з метою з'ясування їх відповідності законодавству з авіаційної безпеки.

За результатами перевірок, ситуаційних експериментів, випробувань, оглядів, спостережень складаються акти з викладенням виявлених недоліків, пропозиціями та строком їх усунення. У разі виявлення порушень вимоги законодавства з питань авіаційної безпеки Державна авіаційна служба застосовує санкції до суб'єктів авіаційної діяльності та фізичних осіб.

Звернем увагу на систему контролю, яка складається не тільки з системи і структури контрольних органів, але й процедури і форми його проведення. Отже, практична реалізація контрольних повноважень органами і посадовими особами у сфері функціонування цивільної авіації здійснюється за допомогою різних форм. До яких в сфері цивільної авіації слід віднести:

—огляди (наприклад, внутрішніх приміщень повітряного судна, до яких пасажери могли мати доступ, і огляд багажного відсіку з метою виявлення підозрілих предметів, зброї, вибухових речовин або інших небезпечних пристроїв, виробів або речовин тощо);

—догляди – процедура із застосуванням технічних та інших засобів(або без застосування їх) з метою виявлення зброї, вибухових речовин та інших небезпечних предметів, які можуть бути використані для вчинення акту незаконного втручання;

—спостереження – проводяться з метою збору інформації шляхом безпосередньої реєстрації дій працівників суб'єктів авіаційної діяльності, подій, явищ і процесів, що відбуваються в певних умовах, з метою з'ясування їх відповідності законодавству з авіаційної безпеки;

—сертифікаційні обстеження – комплекс заходів, спрямований на перевірку заявника виконувати дії в заявленій сфері діяльності згідно з вимогами законодавства та нормативних документів;

—сертифікаційні випробування технічних засобів та обладнання, що виробляються, у тому числі закордонними фірмами, для потреб забезпечення АБ в аеропортах України;

–ситуаційні експерименти – здійснюються шляхом використання недійсного документа на право входу та перебування у контрольованій зоні аеродрому (аеропорту), авіаційного об'єкта; використання імітаторів вибухового пристрою, вогнепальної, холодної зброї, засобів підриву для перевірки професійної майстерності операторів технічних засобів контролю на безпеку тощо;

–розслідування – здійснюються за фактами порушень, невиконання або неналежного виконання вимог Закону України «Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації»;

–аудити з безпеки польотів (їх основною метою є визначення відповідності: провайдера національному авіаційному законодавству; якості організації повітряного руху; персоналу та його рівня підготовки встановленим вимогам; технічного оснащення цілям з безпеки при організації повітряного руху тощо). Аудити можуть розподілятися на загальні та специфічні. До загальних аудитів належать оглядові аудити, які включають загальний моніторинг системи або її підрозділів за встановленою схемою.

Специфічні аудити направлені на перевірку окремих аспектів діяльності провайдера і організовуються для усунення конкретних проблем чи недоліків у функціональності. Для кожного специфічного аудиту розробляється окремий поетапний деталізований план аудиту.

З метою належного здійснення оцінки загроз та ризиків авіаційній безпеці цивільної авіації України Міністерством Інфраструктури прийнято наказ «Про затвердження Інструкції з оцінки рівня загрози безпеці цивільної авіації України» від 17.06.2020 р. №356 визначає [58]. За допомогою Інструкції на постійній основі Державіаслужба, а також експлуатантами аеродромів/аеропортів, експлуатантами та провайдерами аеронавігаційного обслуговування системно підходять до оцінки рівня загрози та ризиків на території і в повітряному просторі України, а також повітряних суден українських експлуатантів під час здійснення польотів за межами України. Визначають людські та матеріальних ресурси для належного здійснення оцінки рівня загроз та

ризиків, розробляють та запроваджують відповідні превентивні заходи авіаційної безпеки для зниження ризиків скоєння актів незаконного втручання.

В Інструкції визначено порядок координації та взаємодії на державному рівні органів виконавчої влади та правоохоронних органів, задіяних у забезпеченні виконання Програми щодо своєчасного отримання уповноваженим органом з питань ЦА та суб'єктами авіаційної діяльності інформації про діяльність міжнародних і внутрішніх терористичних угруповань для здійснення оцінки рівня загрози та ризиків за критеріями загрози (вірогідність та наслідки втрат людських та матеріальних ресурсів в результаті актів незаконного втручання);

На підставі цієї Інструкції експлуатанти аеродромів/аеропортів, експлуатанти, провайдери аеронавігаційного обслуговування розробляють інструкції для своїх підприємств і проводять оцінку рівня загрози та ризиків. Ці інструкції погоджуються із органами внутрішніх справ та Службою безпеки України.

Для забезпечення стандартизованого рівня захисту цивільної авіації від актів незаконного втручання та запровадження відповідних Державіаслужба проводить загальну оцінку рівня загрози та ризиків авіаційної безпеки цивільної авіації та здійснює її щоквартальний перегляд у межах території України та повітряному просторі над нею. Здійснюється аналіз та постійно оновлює перелік держав та аеропортів, до яких тимчасово заборонено чи обмежено польоти повітряних суден українських експлуатантів за межами території України на підставі інформації, отриманої від правоохоронних органів, з інших джерел, у тому числі анонімних.

У разі отримання додаткової інформації з будь яких джерел про загрозу цивільній авіації Державіаслужба переглядає оцінку рівня загрози та ризиків.

Оцінка рівня загрози та ризиків АБ ЦА здійснюється робочою групою з оцінки рівня загрози та ризиків Державної авіаційної служби. Робочу групу очолює керівник самостійного структурного підрозділу з авіаційної безпеки державіаслужби. До складу робочої групи входять працівники структурного підрозділу з авіаційної безпеки та працівники інших структурних підрозділів Державіаслужби, а також працівники

правоохоронних та інших державних органів, які здійснюють розвідувальну діяльність (за згодою).

Члени робочої групи повинні мати практичний досвід у сфері забезпечення авіаційної безпеки не менше 3 років, підготовку з питань управління ризиками, знання методів та засобів скоєння АНВ. Всі результати оцінки рівня загрози та ризиків оформлюються наказом Державіаслужби.

З метою надання допомоги у здійсненні ефективної оцінки рівня загроз та ризиків відповідно до характеру, працівники Державіаслужби, правоохоронних органів та співробітники Служби безпеки України, які забезпечують державну безпеку України, що задіяні у процесі оцінки рівня загроз та ризиків, повинні забезпечувати своєчасний обмін інформацією з експлуатантами аеродромів/аеропортів, експлуатантами, провайдерами аеронавігаційного обслуговування.

Результати оцінки рівня загрози та ризиків Державіаслужба доводить до відома кожної заінтересованої юридичної особи в частині, що її стосується шляхом видання інформаційних бюлетенів, NOTAM, опублікування інформації на офіційному вебсайті, а також направлення відповідним суб'єктам авіаційної діяльності листів залежно від характеру інформації.

У разі отримання інформації про загрозу або вразливі місця в забезпеченні АБ суб'єкт авіаційної діяльності негайно надає таку інформацію до структурного підрозділу з АБ уповноваженого органу з питань ЦА для своєчасного вжиття відповідних заходів та забезпечення належного рівня АБ.

За наявності конкретної загрози ЦА експлуатантами аеродромів/аеропортів, експлуатантами, провайдерами аеронавігаційного обслуговування запроваджуються та здійснюються відповідні превентивні заходи АБ, які відповідають результатам оцінки рівня загрози та ризиків.

Необхідно звернути увагу, що в цивільній авіації з метою запобігання несанкціонованому пронесенню або розміщенню на борту повітряного судна зброї, вибухових речовин і пристроїв, інших предметів, що можуть використовуватися для

здійснення акту незаконного втручання, у кожному аеропорту щодо всіх фізичних осіб, які потрапляють до стерильних зон, зон обмеженого доступу, що охороняються, та критичних частин таких зон, їхніх особистих речей (ручна поклажа та багаж), вантажу, пошти, бортприпасів, бортового харчування, засобів, що використовуються під час провадження виробничої та службової діяльності, здійснюється догляд та контроль на безпеку.

Правила здійснення контролю на безпеку встановлюються Інструкцією з організації та здійснення контролю на безпеку в аеропортах України, що розробляється уповноваженим органом з питань цивільної авіації та затверджується в установленому законодавством порядку[59].

2.2. Контроль за безпекою польотів

Відповідно до міжнародних стандартів, зокрема вимог Додатку 19 «Управління безпекою польотів» до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію (м. Чикаго, 1944 р.) Міжнародної організації цивільної авіації, Україна проводить діяльність щодо створення та удосконалення державної системи контролю за забезпеченням безпеки польотів.

З метою забезпечення безпеки польотів необхідно дотримуватися принципів законності, що сприяють дотриманню встановлених норм та правил поведінки в авіації. Принципи і завдання формуються управлінням безпекою польотів повітряних суден і викладені лише в одному документі «Положенні про систему управління безпекою польотів на авіаційному транспорті». Серед основних завдань визначено створення правової бази щодо безпеки польотів; інформаційно-аналітична діяльність щодо безпеки польотів, організація підготовки, забезпечення та виконання польотів; сертифікація та ліцензування експлуатантів, професійна підготовка працівників та підтвердження рівня кваліфікації авіаційних фахівців ; організація повітряного руху, аеродромне забезпечення польотів, метеорологічне забезпечення та забезпечення паливно-мастильними матеріалами.

Субекти, які забезпечують і гарантують безпеку польотів необхідно віднести авіаційний персонал – особовий склад підприємства, організації, підрозділу, навчального закладу, що складається з авіаційних спеціалістів за професійною ознакою (ст 32ПКУ [25]). Також необхідно зазначити, що до складу авіаційного персоналу входять: члени екіпажу повітряного судна, командно-льотний, командно-керівний склад, інспекторський та інструкторський склад. Спеціалісти, які здійснюють регулювання використання повітряного простору України і обслуговування повітряного руху на території України, спеціалісти з технічного обслуговування повітряного судна, спеціалісти, що здійснюють проведення дослідно-конструкторських експериментальних та науково-дослідних робіт, спеціалісти, які здійснюють нагляд та контроль за безпекою польотів, а також державні інспектори, з безпеки польотів (проводять службове розслідування авіаційних подій), спеціалісти, які здійснюють аналіз і контроль льотної придатності повітряних суден при розробці, випробуванні, сертифікації і серійному виробництві, авіаційні експерти.

Особливо звернемо увагу на функції екіпажу. До екіпажу цивільного повітряного судна належать авіаційні особи, що призначені компетентними органами цивільної авіації для виконання пілотного завдання. Екіпаж поділяється на той який безпосередньо здійснює льотно-підйомні функції (командир, пілоти, штурмани, бортмеханіки, ортінженера, бортрадисти, бортоператори геології, льотчики-спостерігачі, інструктори, парашутисти) і які виконують складні і відповідальні функції щодо володіння повітряним судном та його експлуатацією, обслуговуванням.

На командира покладаються найбільш відповідальні функції, які пов'язані з безпекою польотів, оскільки командир є головною, керівною особою на цілому судні, тому в межах визначених повноважень може віддавати будь-якій особі розпорядження і команди. Може вживати примусові заходи до осіб, які своїми діями створюють загрозу безпеці на борту літака. У випадках загрози життю та здоров'ю пасажирів та членам екіпажу навіть змінювати маршрут польоту, виконувати посадку непервичним завданням. У разі нещасних випадків командир особисто несе відповідальність за

безпеку кожного польоту, навіть не залежно чи він пілотує чи щезавдання виконує інший пілот.

Важливо звернути увагу на підготовку повітряного судна до вильоту. Цю діяльність здійснює персонал і спеціалісти з наземних служб. Під час польоту та з моменту отримання повітряного судна відповідальність за технічне обслуговування полягає на льотний персонал. До обслуговуючого персоналу належать бортпровідники, які призначаються в залежності від повітряного судна та вимог до польоту.

Для забезпечення та охорони повітряних суден Державна авіаційна служба розробила Правила охорони повітряних суден та інших важливих об'єктів цивільної авіації та забезпечення контролю доступу до них[60]

Так, керівник експлуатанта аеродрому, провайдера аеронавігаційного обслуговування на основі оцінки ризиків та загроз визначають зони, у яких виконуються життєво важливі роботи для безперервного забезпечення безпечної діяльності цивільної авіації. Такі зони визначаються як контрольовані зони та зони обмеженого доступу, що охороняються. У зонах обмеженого доступу, що охороняються, також визначаються їх критичні частини.

З метою перешкоджання несанкціонованому доступу, недопущення проникнення та виявлення спроб несанкціонованого проникнення в контрольовану зону та зону обмеженого доступу, що охороняється, в аеропорту (на аеродромі) або на визначених об'єктах провайдера аеронавігаційного обслуговування вздовж усього периметра контрольованої зони встановлюється захисна огорожа[61].

Керівник аеропорту (аеродрому) або провайдера аеронавігаційного обслуговування є відповідальним за облаштування та підтримання в належному стані огорожі контрольованої зони, зони обмеженого доступу, що охороняється. Для забезпечення нагляду та виявлення спроб несанкціонованого проникнення з обох сторін захисної огорожі створюються смуги завширшки 3 м, на яких усуваються фізичні перешкоди, рослинність та інші об'єкти, що можуть сприяти приховуванню та проникненню порушників до контрольованої зони чи зони обмеженого доступу, що охороняється.

Перевірку стану захисної огорожі здійснює патрульний наряд САБ суб'єкта авіаційної діяльності постійно протягом доби з визначеною періодичністю та з дотриманням принципу непередбачуваності. Про результати огляду робиться запис у спеціальному журналі. За необхідності може встановлюватися охоронне освітлення периметра захисної огорожі, її проблемних ділянок, окремих частин контрольованої зони чи зони обмеженого доступу, що охороняється.

Керівник аеропорту (аеродрому) спільно з керівниками суб'єктів авіаційної діяльності, виробнича діяльність яких проводиться в аеропорту (на аеродромі), визначає зони, в яких виконуються життєво важливі для безперервного забезпечення безпечної діяльності цивільної авіації у аеропорту (на аеродромі) роботи. Такі зони визначаються як контрольовані зони та зони обмеженого доступу, що охороняються. Якщо існують зони, що розташовані за межами аеропорту, що визначені як контрольовані зони або зони обмеженого доступу, що охороняються, та на яких впроваджується контроль доступу, то вони також вносяться до програми забезпечення авіаційної безпеки аеропорту (аеродрому) або провайдера аеронавігаційного обслуговування.

Контроль за входами та виходами до/із критичних ділянок зон обмеженого доступу, що охороняються, покладається на старшого зміни підрозділу догляду САБ в аеропорту (на аеродромі), а до/із зон прикордонного контролю в міжнародних аеропортах, у яких такі зони визначаються як критичні ділянки зон обмеженого доступу, що охороняються, - на старшого зміни в пункті пропуску органу охорони державного кордону.

Авіаційних правилах в «Інструкції з організації та здійснення контролю на безпеку в аеропортах України» [62] встановлений порядок здійснення догляду та контролю на безпеку пасажирів, у тому числі транзитних і трансферних, членів екіпажів повітряних суден, ручної поклажі, багажу, особистих речей, вантажу, поштових та кур'єрських відправлень, бортових припасів, бортового харчування, польотних та аеропортових постачань, осіб та транспортних засобів, яким надається доступ до зони обмеженого доступу, що охороняється

В аеропортах з метою захисту, охорони та безпеки пасажирів, членів екіпажу, авіаційного персоналу, персоналу, задіяного в авіаційній діяльності, повітряних суден, об'єктів, суб'єктів авіаційної діяльності діють чітко встановлені правила та визначені зони контролю та догляду. Так, перш ніж потрапити до повітряного судна пасажири та члени екіпажу повинні пройти догляд, а потім прямують до критичної ділянки зони обмеженого доступу, що охороняється. З цієї зони вони прямують до ПС в супроводі уповноваженої особи аеропорту або суб'єкта наземного обслуговування під контролем служби авіаційної безпеки. Члени екіпажів, які не мають постійної перепустки в аеропорт, в якому перебуває їхнє ПС, прямують до нього у супроводі уповноваженої особи аеропорту або суб'єкта наземного обслуговування.

Контроль на безпеку осіб, які не є пасажирами, але для виконання функціональних обов'язків їм був надан доступ до зони обмеженого доступу, здійснюється так само як за вимогами догляду пасажирів. Догляд здійснюється уповноваженим персоналом служб авіаційної безпеки суб'єктів авіаційної з використанням технічних засобів догляду так і із застосуванням методу ручного догляду осіб, ручної поклажі та багажу, особистих речей.

Крім основного потоку пасажирів догляд проходять: члени екіпажів ПС; пасажири з обмеженими фізичними можливостями та особи, які їх супроводжують; особи зі зброєю під час виконання ними службових обов'язків; потенційно небезпечні пасажири та особи, які їх супроводжують; персонал, задіяний в процесі обслуговування пасажирів (рейсів); інші особи, яким потрібен доступ в зону обмеженого доступу, що охороняється, для виконання службових обов'язків. У разі, якщо особи, перебувають у транспортному засобі прямують до зони обмеженого доступу, то вони повинні мати перепустки аеропорту встановленого зразка та надати цей транспортний засіб для продовження догляду, після чого їм надається дозвіл.

Щодо вантажу, поштових та кур'єрських відправлень, відправлень міжнародної прискореної пошти то вони також проходять ретельний контроль обробляються і зберігаються у захищених приміщеннях, де визначаються контрольована та

неконтрольована зони, зона обмеженого доступу, що охороняється, та її критичні ділянки. Догляд вантажу, поштових та кур'єрських відправлень здійснюється персоналом сертифікованої служби авіаційної безпеки.

Також обов'язково здійснюється контроль на безпеку бортприпасів, бортового харчування, супутніх засобів та інвентарю, що застосовуються для прибирання.

Суб'єкти наземного обслуговування, які виробляють бортхарчування (кейтерингові компанії) як у контрольованій зоні аеропорту, так і за її межами, розробляють програми авіаційної безпеки, в яких визначають та на практиці здійснюють належні процедури та заходи контролю на безпеку для запобігання несанкціонованому доступу на територію їх підприємств і розміщенню зброї, вибухових та інших небезпечних пристроїв і речовин (наприклад, отруйних) у бортхарчуванні та бортприпасах [57].

Розглянемо на конкретному прикладі Авіакомпанії Акціонерне товариство «Мотор Січ» підхід до такого важливого питання як безпека польотів. Забезпечення Безпеки польотів визначено пріоритетним напрямком діяльності Авіакомпанії АТ «Мотор Січ». В авіакомпанії впроваджена і успішно функціонує Система Управління Безпекою Польотів, яка розроблена на підставі рекомендацій Положення №19 Міжнародної Організації Цивільної авіації ІКАО «Управління безпекою польотів» і заснована на інноваційних підходах, розроблених на основі досвіду провідних авіакомпаній світу.

Як визначено на сайті данної авіакомпанії «система Управління Безпекою Польотів це, перш за все, інструмент в рамках якого кожен співробітник авіакомпанії, який відповідає за забезпечення безпеки польотів, зобов'язаний осмислити свої особисті дії і роботу всього залученого в цей процес персоналу авіакомпанії» [57].

Для успішного функціонування Системи Управління Безпекою Польотів здійснюється ряд організаційних заходів, а саме: вироблення, твердження, доведення всьому персоналу організації і неухильне дотримання керівництвом політики в області безпеки польотів; система добровільних повідомлень персоналу про небезпеки; проведення освітніх заходів в рамках Програми навчання по Системі Управління Безпекою Польотів; створення організаційної структури Системи Управління Безпекою

Польотів і визначення порядку діяльності її елементів і посадових осіб; визначення порядку підготовки та підвищення кваліфікації співробітників; встановлення порядку аналізу польотних даних; організація безперервного моніторингу стану безпеки польотів за кількісними показниками; організація популяризації роботи Системи Управління Безпекою Польотів і результатів проведення коригувальних заходів; складання плану заходів організації на випадок аварійної обстановки[61].

Враховуючи політичну ситуацію в Україні та інших країнах, де відбуваються збройні конфлікти або здійснюються військові дії чи інші небезпечні дії, що можуть призвести до небезпеки польотів, пошкоджень чи втрати повітряного судна та загрози життю людей, Міністерство інфраструктури розробило Інструкцію з оцінки рівня загрози безпеці цивільної авіації України.

Оцінка рівня загрози та ризиків під час виконання польотів над/поблизу конфліктних зон здійснюється відповідно до Наказу Міністерства інфраструктури «Про затвердження Інструкції з оцінки рівня загрози безпеці цивільної авіації України» від 17.06.2020 р. №356 [62]. Під час планування та виконання польотів над/поблизу конфліктних зон експлуатант враховує інформацію щодо обмежень або закриття повітряного простору з боку органів організації повітряного руху (далі - ОрПР), а також причини запровадження таких обмежень та/або заборон.

Під час виконання польотів над/поблизу конфліктних зон експлуатант здійснює оцінку рівня загрози та ризиків як навмисного (спланованого), так і ненавмисного нападу проти цивільного ПС і враховує інформацію Державіаслужби, інформацію уповноважених органів з питань цивільної авіації інших держав та міжнародних авіаційних організацій та інформацію з відкритих джерел (інтернет-ресурсів). Ця інформація повинна стосуватися, зокрема: типу та характеристики озброєння, наявного у сторін конфлікту: протиповітряного озброєння, у тому числі ракет класів «земля - повітря» та «повітря - повітря»; ЗРК (ПЗРК), наявності та можливості застосування військової авіації, а також випадки застосування такого озброєння щодо військових повітряних сил; військові можливості сторін конфлікту: командний склад; підготовка;

доступ до озброєння та вміння ним користуватися; характер конфлікту та заяви сторін щодо польотів цивільних повітряних суден; конкретні ділянки конфліктної зони та критичні об'єкти інфраструктури, які можуть мати ключове стратегічне значення в контексті конфлікту; факти або ознаки втрати відповідним органом ОрПР контролю, або неналежне здійснення управління повітряним рухом над конфліктною зоною, або її окремою частиною.

2.3. Контроль за дотриманням порядку та правил використання повітряного простору

В ст. 31. Повітряного кодексу[25] визначено, що контроль за дотриманням порядку та правил використання повітряного простору України під час планування, координації та використання повітряного простору України, обслуговування та управління повітряним рухом у районах польотної інформації, диспетчерських районах та зонах і на маршрутах обслуговування повітряного руху здійснюється органами об'єднаної цивільно-військової системи організації повітряного руху.

«Контроль за дотриманням порядку використання повітряного простору України під час охорони державного кордону України, управління польотами державних повітряних суден, контролю польотів повітряних суден та переміщення інших об'єктів, що перетинають державний кордон України або виконують польоти в межах зон з особливим режимом використання та у спеціальних зонах повітряного простору України, здійснюється підрозділами Повітряних Сил Збройних Сил України, правоохоронних органів та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України.

Підрозділами обслуговування повітряного руху державних органів, органів місцевого самоврядування контроль за дотриманням порядку використання повітряного простору України здійснюється під час обслуговування повітряного руху в зонах їхньої відповідальності[63].

Тому до органів контролю за дотриманням порядку використання повітряного простору України відносяться: оперативні органи об'єднаної цивільно-військової системи організації повітряного руху, відповідні органи військового управління Збройних Сил, підрозділи інших військових формувань та правоохоронних органів, утворені відповідно до законів, підрозділи обслуговування повітряного руху (управління повітряним рухом) державних органів та органів місцевого самоврядування, які здійснюють контроль у межах своїх повноважень, визначених законами.

Повітряний простір поділяється:

- контрольований повітряний простір обслуговування повітряного руху (класів А, В, С, D та E згідно з класифікацією Міжнародної організації цивільної авіації);
- повітряний простір поза межами контрольованого простору обслуговування повітряного руху (повітряний простір обслуговування повітряного руху класів F, G згідно з класифікацією Міжнародної організації цивільної авіації);
- некласифікований повітряний простір, де обслуговування повітряного руху не здійснюється[64].

Класифікація повітряного простору здійснюється Державіаслужбою.

Користувач повітряного простору з метою провадження діяльності з використання повітряного простору повинен подати заявку на його використання.

Заявки на використання повітряного простору не подаються поза межами контрольованого повітряного простору обслуговування повітряного руху, крім польотів, що виконуються: з використанням спеціально встановлених зон (тимчасово зарезервованого повітряного простору); у межах аеродромних зон і районів управління повітряним рухом відомчих органів управління повітряним рухом; у межах зон з особливим режимом використання повітряного простору.

Користувач повітряного простору зобов'язаний інформувати органи контролю за дотриманням порядку використання повітряного простору України про початок, закінчення, перенесення або скасування діяльності з використання повітряного простору. перетинанням державного кордону.

Для обслуговування повітряного руху можуть утворюватися такі органи обслуговування повітряного руху: районні диспетчерські центри (для обслуговування в межах диспетчерських районів та зон польотної інформації); центри польотної інформації (для обслуговування в межах зон польотної інформації); диспетчерські органи підходу (для обслуговування в межах термінальних диспетчерських районів); аеродромні диспетчерські вишки (для обслуговування в межах диспетчерських зон та термінальних диспетчерських районів); органи аеродромного польотно-інформаційного обслуговування - для обслуговування в межах аеродромних зон польотної інформації; пункт збору повідомлень щодо обслуговування повітряного руху.

Дозвіл на використання повітряного простору з метою виконання польотів надається органами об'єднаної цивільно-військової системи організації повітряного руху на підставі заявки на використання повітряного простору України та дозволу на виконання польотів повітряних суден, якщо такий дозвіл обов'язковий. Порядок надання дозволу на використання повітряного простору, дозволу на виконання польотів та умов використання повітряного простору України визначаються Державіаслужбою і Міноборони [65].

Важливим компонентом забезпечення прав громадян органами публічної адміністрації є організація безпечного використання авіаційного транспорту під час пасажирських перевезень. Значний обсяг функцій у цій сфері виконують структури з організації повітряного руху .Аеронавігаційна система складається з наземних повітряних компонентів організації повітряного руху (далі - ОрПР)це технічне обладнання та людський ресурс, а також систем зв'язку, навігації та спостереження. Складовою частиною аеронавігаційної системи є організація повітряного руху.

Законодавець в ст.24 ПК[25] України визначає, що система організації повітряного руху передбачає: 1) визначення структури та класифікації повітряного простору України; 2) планування та координацію діяльності з використання повітряного простору України відповідно до державних пріоритетів; 3) забезпечення дозвільного порядку використання повітряного простору України та/або забезпечення інформацією щодо

використання повітряного простору України; 4) організацію повітряного руху, що включає: а) обслуговування повітряного руху; б) управління використанням повітряного простору України; в) організацію потоків повітряного руху; 5) забезпечення контролю за дотриманням порядку та правил використання повітряного простору України у певних районах; 6) обслуговування аеронавігаційною інформацією; 7) аварійне сповіщення; 8) метеорологічне обслуговування; 9) забезпечення зв'язку, навігації, спостереження[25].

Украероцентр, центри ОрПР, отримавши заявки на використання повітряного простору (ВПП), у межах повноважень проводять аналіз, координацію та планування ВПП. Украероцентр за результатами координації включає опрацьовані заявки до плану ВПП, що є підставою для надання дозволу або заборони на ВПП, про що інформує заявника за його запитом.

Украероцентр формує та оновлює План ВПП відповідно до прийнятих рішень про розподіл та перерозподіл повітряного простору, а також наданих дозволів та заборон на ВПП.

ВПП одночасно (за місцем, часом та висотою) двома або більше користувачами повітряного простору регулюють Украероцентр або центри ОрПР відповідно до їх компетенції згідно з державними пріоритетами у ВПП України за принципами гнучкого ВПП та за результатами координації.

Рішення Украероцентру, центрів ОрПР відповідно до їх компетенції та повноважень є обов'язковими для виконання юридичними та фізичними особами, що провадять діяльність, пов'язану з організацією ВПП та обслуговуванням повітряного руху (управлінням повітряним рухом) в повітряному просторі України.

Украероцентр надає план ВПП відповідним центрам ОрПР, органам управління Повітряних Сил ЗС України, органам ОПР аеродромів, а також користувачам повітряного простору, органам та організаціям на їх запит і в частині, що їх стосується, відповідними каналами зв'язку та/або мережами передачі даних. На підставі плану ВПП Украероцентр формує повідомлення AUP та UUP, що надаються Євроконтролю в

установленому порядку для опублікування даних щодо ВПП у EAUP/EUUP. Планування та координація ВПП на передтактичному та тактичному рівнях здійснюються Украероцентром та центрами ОрПП за допомогою автоматизованої системи.

Державіаслужба України відповідно до міжнародних стандартів (Додаток 19 "Управління безпекою польотів" до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію (м. Чикаго, 1944 р.) Міжнародної організації цивільної авіації (далі - ІКАО)) та Повітряного кодексу України (стаття 15 п.1) взяла на себе відповідальність за організацію та забезпечення діяльності з нагляду за безпекою польотів у системі організації повітряного руху, створення елементів планування, проведення діяльності з нагляду, аналізу отриманої інформації, моніторингу усунення недоліків та постійної відповідності регуляторним вимогам провайдерів аеронавігаційного обслуговування, підготовки та підтримання компетентності інспекторського персоналу.

Дослідження свідчать, що функції відповідальності при здійсненні нагляду за безпекою польотів у системі ОрПП розподілені на чотири рівня: вищий керівний, безпосередній керівний, організаційний рівень, виконавчий рівень.

Нагляду за безпекою польотів підлягають всі провайдери аеронавігаційного обслуговування, які надають послуги на території України що включені до Реєстру провайдерів аеронавігаційного обслуговування та організації повітряного руху, затвердженого наказом Державіаслужби України від 30.01.2013 № 78.

РОЗДІЛ 3

НАГЛЯД ЗА БЕЗПЕКОЮ ПОЛЬОТІВ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН

3.1. Нагляд за дотримання встановлених законодавством вимог та виконання приписів у сфері цивільної авіації

В ст. 15. Повітряного кодексу України законодавець визначає що, уповноважений орган з питань цивільної авіації (проводить сертифікаційні перевірки на відповідність вимогам авіаційних правил України, інших нормативно-правових актів та нагляд, здійснюючи аудит та інспектування щодо дотримання вимог нормативно-правових актів та виконання приписів у галузі цивільної авіації. Безпосередньо сертифікаційні перевірки, контроль та інспектування здійснюють державні інспектори та особи, уповноважені на проведення перевірок[25].

Державний нагляд за безпекою польотів у системі організації повітряного руху [66] покладено на Державну авіаційну службу України (далі – Державіаслужба) відповідно до Положення про Державну авіаційну службу України, введеного в дію постановою Кабінету Міністрів України від 08.10.2014 № 520.

У наукових роботах можна зустріти різні трактування поняття «нагляд». В юридичній енциклопедії під редакцією Ю.С. Шемшученка державний нагляд – це “вид державного контролю із забезпечення законності, дотримання спеціальних норм, виконання загальнообов’язкових правил, що містяться в законах і підзаконних актах” [67, с. 140].

Відомий науковець В.К. Колпаков визначає державний нагляд – це “здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами [68, с. 675].

При адміністративному нагляді суб'єкти управління здійснюють перевірку тільки за суворо встановлених законом питаннях, а ініціація таких дій (рішень) можлива лише у встановлених нормами права випадках і у відповідних процедурах”.

Державний нагляд за безпекою польотів у системі організації повітряного руху покладено на Державну авіаційну службу України відповідно до Положення про Державну авіаційну службу України, введеного в дію постановою Кабінету Міністрів України від 08.10.2014 № 520 [69].

Так, на думку М.С. Студенікіної, ”нагляд – свого роду звужений контроль, однак звужений лише в сфері свого застосування” [70, с. 25] ”Адміністративний нагляд, – є різновидом надвідомчого контролю, представляє форму активного спостереження, що супроводжується застосуванням в необхідних випадках заходів адміністративно-владного характеру” [71, с. 20].

На думку Є. Старосцяка, адміністративний нагляд ”є різновидом надвідомчого контролю і визначає його як службову функцію по відношенню до нагляду взагалі”. [72, с. 19].

При нагляді суб'єкти управління здійснюють перевірку тільки за суворо встановлених законом питаннях, а ініціація таких дій (рішень) можлива лише у встановлених нормами права випадках і у відповідних процедурах.

Отже, управлінський результат досягається в результаті підтвердження наявного законного і безпечного режиму функціонування піднаглядного об'єкта, а не за рахунок того, що керований об'єкт виконує вимоги суб'єкта, що управляє, в межах ухвалюваних управлінських рішень і за допомогою відповідного коректування діяльності.

Існує загальноприйнята точка зору, що нагляд вважається видом контролю. Так, на думку О.Ф. Андрійко, поняття контролю є ширшим від нагляду. ”Під час його здійснення перевіряється не лише систематичність виконання нормативно-правових актів та прийняття рішень, а й, враховуючи особливість контролю як функції державного управління, контролюючим органам надане право втручання в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів у формі видання обов'язкових для виконання вказівок.

Натомість завданням нагляду є лише виявлення та попередження правопорушень, відповідності діяльності підконтрольних об'єктів чітко встановленим правилам. Органи, що здійснюють нагляд, не мають права втручатися в оперативну діяльність або змінювати акти органів державного управління. Отже, нагляд порівняно з контролем є більш вузьким видом діяльності". [73, с. 213].

Нагляд як правовий інструмент сприяє досягненню належної (правомірної) поведінки всіх суб'єктів права (підприємств, установ, організацій, громадян) в певній області (сфері) публічного управління. Так, для держави, суспільства і громадян має важливе значення, щоб забезпечувалися безпека дорожнього руху, екологічна і пожежна безпека, в тому числі у безпеку у сфері цивільної авіації. Це можливо лише шляхом правового впливу на ці об'єкти. Більш того, виконання вказаних завдань є безпосереднім обов'язком держави, за невиконання якої держава несе повну відповідальність перед суспільством, оскільки суспільство, у свою чергу, делегувало державі виконання даних повноважень, пов'язаних з публічним управлінням.

Тому в теоретико-правовому сенсі нагляд має принципові відмінності від контролю (державного, судового, парламентського, громадського), оскільки в його основі лежить не перевірка виконавської діяльності, а інша управлінська діяльність – з нагляду над поведінкою суб'єкта управління, щоб останній не здійснював неправомірних дій, які можуть заподіяти шкоду суспільству та окремим громадянам.

Отже, не викликає сумнівів, що багато ознак контролю і нагляду співпадають. Наприклад, відсутність організаційної підлеглих, наявність спеціального об'єкта діяльності, яким є нормативні акти, що містять певні вимоги, стандарти і т.д.; їх дотримання організаціями, громадянами, надання права застосування заходів примусу. Головна ж відмінність контролю від нагляду полягає в тому, що контроль переслідує не тільки досягнення законності і правопорядку, але і забезпечення ефективності і доцільності. Метою нагляду є точне і неухильне виконання законів, яке не супроводжується оцінкою доцільності прийнятих актів і виконаних дій [71, с. 154]. Проте деякі учені не розділяють цієї точки зору і стверджують, що контрольні заходи

проводяться відповідними органами відносно тих фізичних і юридичних осіб, на яких вони можуть здійснювати регулюючий вплив, тобто поведінка підконтрольних суб'єктів постійно або тимчасово регулюється даними органами [72, с. 16]. Так основним завдання нагляду за безпекою польотів у системі ОрПП є отримання доказів що робота здійснюється відповідно до визначених стандартів і рекомендованої практики міжнародних авіаційних організацій та законодавству України.

Щодо питання нагляду за дотримання встановлених законодавством вимог та виконання приписів у сфері цивільної авіації то Україна як член Європейської організації з безпеки аеронавігації (далі – Євроконтроль) створює всі умови для впровадження Імплементативного Регламенту Євросоюзу щодо нагляду за безпекою польотів при організації повітряного руху та аеронавігаційному обслуговуванні (IR EC 1034/2011 від 17.10.2011, далі - IR-SO) в рамках парафованої у листопаді 2013 року Угоди між Україною та Європейським союзом і його державами – членами про Спільний авіаційний простір. Тому нормативне регулювання процесу нагляду за безпекою польотів у системі організації повітряного руху забезпечується Положенням про нагляд за безпекою польотів у системі організації повітряного руху (далі - Положення) [71], яке розроблене та відповідає Регуляторним вимогам з безпеки польотів з питань нагляду за безпекою польотів (ESARR 1 "Нагляд за безпекою польотів при організації повітряного руху").

Державіаслужба відповідно до міжнародних стандартів (Додаток 19 "Управління безпекою польотів" до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію (м. Чикаго, 1944 р.) Міжнародної організації цивільної авіації (далі - ІКАО)) та Повітряного кодексу України (стаття 15 п.1) [72] взяла на себе відповідальність за організацію та забезпечення діяльності з нагляду за безпекою польотів у системі організації повітряного руху, створення елементів планування, проведення діяльності з нагляду, аналізу отриманої інформації, моніторингу усунення недоліків та постійної відповідності регуляторним вимогам провайдерами аеронавігаційного обслуговування, підготовки та підтримання компетентності інспекторського персоналу.

Дослідження свідчать, що функції відповідальності при здійсненні нагляду за безпекою польотів у системі ОрПР розподілені на чотири рівня: вищий керівний, безпосередній керівний, організаційний рівень, виконавчий рівень[72].

До вищого керівного рівня відповідальності віднесено функції контролю за організацією діяльності із нагляду, гарантування забезпечення відповідними ресурсами, відповідність системи ОрПР встановленим вимогам, прийняття управлінських рішень по покращенню, оптимізації діяльності з нагляду, у т.ч. по змінах регуляторних вимог з нагляду.

Безпосередній керівний рівень відповідальності здійснює діяльність з нагляду у системі організації повітряного руху, щорічне та поточне планування проведення аудитів з безпеки польотів сертифікаційних перевірок та інших інспекторських перевірок, підготовкою, проведенням та завершенням наглядової діяльності у системі організації повітряного руху, контроль за станом людських ресурсів, їх аналіз, організація підготовки інспекторського складу та контроль за компетентністю, порядком допуску до інспекторської діяльності, захисту отриманої від провайдерів інформації, прийняття управлінських рішень щодо правозастосування, прийнятності планів усунення недоліків та визначення ступеня ризику безпеки польотів при організації діяльності провайдерами аеронавігаційного обслуговування, у т. ч. при провадженні операційних змін, надання пропозицій щодо визнання та залучення, у разі необхідності, визнаних організацій або їх незалежних представників.

До організаційного рівня відповідальності віднесено розробку річних та поточних планів регуляторних аудитів на підставі отриманої інформації та контроль за його виконанням, надання пропозицій по залученню інспекторського складу до проведення аудитів, контроль за здійсненням підготовки та підтриманням кваліфікації аудиторів, безпосередня організація аудитів з безпеки польотів, сертифікаційних перевірок, забезпечення звітності щодо проведеної діяльності з нагляду та контролю за її ефективністю.

Виконавчий рівень передбачає безпосереднє дотримання процедур, визначених керівництвом інспектора по проведенню аудитів з безпеки польотів (в якості голови або члена комісії у відповідності до попереднього розподілу обов'язків та відповідних вказівок).

Нагляд за безпекою польотів у системі ОрПП, здійснюється над повітряним простором в межах державного кордону України, повітряного простору над відкритим морем, у якому відповідальність за забезпечення безпеки польотів покладена на Україну на підставі міжрегіональної угоди країн Чорноморського регіону та Поправкою ІКАО до європейського аеронавігаційного плану EUR/NAT 96/38-ATS від 17.02.1997 та частину повітряного простору Словацької республіки на підставі двосторонньої Угоди між КМУ та урядом Словацької Республіки про передачу відповідальності за забезпечення обслуговування повітряного руху та про експлуатацію міжнародного аеропорту Ужгород.

Таким чином, безпека польотів здійснюється у форматі адаптації відповідної нормативної бази до права Європейського Союзу[75] .

Керуючися нормами «Положення про державного інспектора з авіаційного нагляду у Державній авіаційній службі України» [73] від 09.02.2010 р. №68 державні інспектори здійснюють забезпечення державного нагляду та контролю за діяльністю суб'єктів та станом об'єктів авіаційної діяльності. Фахівці Державної авіаційної служби України на посаді державного інспектора з авіаційного нагляду здійснюють інспектування об'єктів і суб'єктів авіаційної діяльності та контроль за виконанням ними авіаційних правил України.

За напрямом діяльності встановлюються такі посади державних інспекторів в Державній авіаційній службі України: державний інспектор з авіаційного нагляду за безпекою авіації; державний інспектор з авіаційного нагляду за льотною придатністю повітряних суден; державний інспектор з авіаційного нагляду за льотною експлуатацією.

До службових обов'язків державного інспектора відносяться: 1) здійснює свою діяльність відповідно посадової інструкції, неупереджено, на керуючисю авіаційним законодавством; 2) згідно штатного опису підпорядковується керівнику структурного підрозділу Державіаслужби України; 3) в окремих випадках може підпорядковуватися керівнику тимчасової робочої групи або комісії за дорученням свого керівника або голови Державіаслужби для виконання завдань, проведення інспекцій, перевірок питань сертифікації; 4) задokumentовує абсолютно всі результати своїх дій і подає звіти в встановлені строки своєму керівнику або керівнику тимчасово створеної групи.

Систему організації повітряного руху цивільної авіації необхідно визначати як специфічний компонент забезпечення прав громадян органами публічної адміністрації.

Підсумовуючи викладене, можна відзначити, що нагляд як самостійний спосіб забезпечення законності у сфері цивільної авіації володіє наступними ознаками: відсутність організаційної підлеглості суб'єктів нагляду і піднаглядних об'єктів; можливість оцінки діяльності піднаглядних об'єктів тільки з погляду законності і за достатньо вузьким колом спеціальних питань; неможливість втручання в оперативно-господарську діяльність об'єкта нагляду; наявність спеціального об'єкта наглядової діяльності – норм, правил, вимог, стандартів, що містяться в нормативних актах, та їх виконання фізичними і юридичними особами; можливість самостійного застосування заходів адміністративного примусу у випадках виявлення правопорушень або виникнення загроз безпеці різним об'єктам; наявністю у наглядових органів юрисдикційних повноважень.

Отже, нагляд як спосіб забезпечення законності в сфері цивільної авіації є постійним, систематичним спостереженням спеціальних органів (Державною авіаційною службою України (посадових осіб) за діяльністю організаційно не підлеглих їм суб'єктів публічного управління з приводу виконання ними загальнообов'язкових норм, правил і стандартів з метою попередження, виявлення і припинення правопорушень, відновлення встановленого порядку і притягнення винних до адміністративної відповідальності.

3.2. Нагляд за забезпеченням аеронавігаційного обслуговування

Важливим компонентом забезпечення прав громадян є організація безпечного використання авіаційного транспорту під час пасажирських перевезень. Значний обсяг функцій у цій сфері виконують структури з організації повітряного руху. Частиною аеронавігаційної системи є система організації повітряного руху. Аеронавігаційна система складається з таких компонентів: людських ресурсів, процедур та обладнання. До якого можна віднести програмне забезпечення, технічні засоби, а також передбачає системи навігації та спостереження [74].

Повноважним і відповідальним органом в Україні з питань обслуговування аеронавігаційною інформацією є Служба аеронавігаційної інформації (далі - САІ Украероруху), яка входить до складу Державного підприємства обслуговування повітряного руху України (далі - Украерорух) й діє на основі повноважень, делегованих їй Державною авіаційною службою України. САІ була створена в червні 1996 року, а з вересня 1998 року САІ входить до складу Державного підприємства обслуговування повітряного руху України [76]

З липня 1999 року САІ є одним з підрозділів Об'єднаної цивільно-військової системи організації повітряного руху України. ДП ОПР «Украерорух» упродовж звітнього періоду забезпечив аеронавігаційним обслуговуванням 108,8 тис. польотів проти 260,4 тис. за 9 місяців 2019 року. Кількість обслугованих польотів, виконаних літаками та вертольотами авіакомпаній України зменшилась на 55,6 відсотка, іноземними авіакомпаніями – на 59,5 відсотка[77].

Державна авіаційна служба України гарантує забезпечення аеронавігаційною інформацією (АНІ) та аеронавігаційні данні (АНД) шляхом нормативного регулювання та здійснення нагляду на території України й у повітряному просторі над відкритим морем, де відповідальність за обслуговування повітряного руху міжнародними договорами України покладено на Україну. До того ж Державіаслужба України здійснює контроль якості АНД і АНІ, які надаються та супроводжуються чітким посиланням на

те, що вони надані з його дозволу, і який повинен забезпечувати, щоб АНД і АНІ були повними, своєчасними, а також контролює укладання офіційних домовленостей (угод) між укладачами АНД і АНІ та провайдером АНО (Служба аеронавігаційної інформації Украероруху) щодо своєчасного й повного надання АНД і АНІ.

Звертаємо увагу, що незалежно від способу забезпечення АНІ та АНД вся інформація, що публікується, повинна мати чітке посилання щодо погодження із Державіаслужбою, яка встановлює порядок публікації продуктів АНІ.

САІ Украероруху має гарантувати надання АНД і АНІ, необхідні для забезпечення безпеки, регулярності, ефективності аеронавігації, у формі, яка відповідає експлуатаційним вимогам спільноти ОрПР, що висувують: 1) персонал, задіяний у виконанні польотів, включно з льотними екіпажами, персоналом, який здійснює планування польотів, та персоналом льотних тренажерів; 2) орган обслуговування повітряного руху, що забезпечує польотно-інформаційне обслуговування, та служби, які забезпечують передпольотну інформацію.

До процедур визначення відповідності провайдера встановленим регуляторним вимогам у системі ОрПР належать аудити з безпеки польотів, а також моніторинг відповідності фактичного стану безпеки польотів встановленим критеріям з безпеки польотів (фактичного рівня безпеки польотів на підставі серйозності і кількості ідентифікованих недоліків/невідповідностей, кількості подій з безпеки польотів, що були зафіксовані та фактичного стану системи повідомлень з безпеки польотів, оцінки функціонування систем управління безпекою польотів).

Суб'єктами аудитів з безпеки польотів є провайдери аеронавігаційного обслуговування, які надають наступні види аеронавігаційного обслуговування повітряним суднам на всіх етапах польоту або виконують функції організації повітряного руху: диспетчерське, польотно-інформаційне та аварійне обслуговування; повітряного руху; організація використання повітряного простору; організація потоків повітряного руху; радіотехнічне забезпечення (зв'язок, навігація, спостереження); обслуговування аеронавігаційною інформацією; метеорологічне обслуговування[76].

Нагляду за безпекою авіації за напрямком аеронавігація здійснюється державними інспекторами відповідно до Керівництво державного інспектора з авіаційного нагляду за безпекою авіації. Наприклад: Керівництво державного інспектора з авіаційного нагляду за безпекою авіації за напрямком аеронавігація ATM/ANS Safety Oversight Inspector Handbook ANS.A-005. Частина А. Надання звільнень провайдером аеронавігаційного обслуговування, власникам свідоцтв диспетчерів УПР від виконання окремих технічних або процедурних вимог Авіаційних правил України[78] ,

Керівництво державного інспектора Управління аеродромів та аеропортів. Частина А АГА.А-018. Процедура надання звільнень суб'єктам авіаційної діяльності від виконання окремих технічних або процедурних вимог авіаційних правил України [79]. В Процедурі наведений інструктивний матеріал щодо взаємодії за всіма напрямками діяльності з сертифікації та нагляду за суб'єктами авіаційної діяльності (експлуатантами аеродромів (вертодромів)/ЗПМ, суб'єктів аеропортової діяльності тощо). Ця Процедура призначена для суб'єктів авіаційної діяльності та державним інспекторам з авіаційного нагляду за безпекою авіації управління аеродромів та аеропортів департаменту авіаційних перевезень, аеропортів та міжнародного співробітництва.

Нагляду за безпекою польотів підлягають всі провайдери аеронавігаційного обслуговування, які надають послуги на території України що включені до Реєстру провайдерів аеронавігаційного обслуговування та організації повітряного руху, затвердженого наказом Державіаслужби України від 30.01.2013 № 78.

Станом на листопад 2020 року в Реєстрі провайдерів аеронавігаційного обслуговування зареєстровано 43 провайдера[80]. Основним національним провайдером аеронавігаційного обслуговування в повітряному просторі України є Украерорух (найбільший спектр послуг).

Структурним підрозділом Державіаслужби, що виконує обов'язки з нагляду за діяльністю провайдерів аеронавігаційного обслуговування є департамент аеронавігації. Безпосередні обов'язки з організації та проведення аудитів з безпеки польотів у системі

ОрПР покладено на відділ сертифікації та нагляду за діяльністю провайдерів аеронавігаційного обслуговування департаменту аеронавігації.

Процедури, що визначають відповідність провайдера у системі ОрПР належать планові та позапланові аудити відповідно до п. 3.1.1 Положення,¹ і виділяють такі види: а) зовнішній аудит; б) внутрішній аудит; в) цільовий аудит. Мета аудитів це визначення відповідності діяльності провайдерів авіаційному законодавству, належний рівень підготовки персоналу встановленим вимогам, технічне забезпечення та оснащення у відповідності до цілей безпеки у системі ОрПР. Результатом таких аудитів стає видання приписів, розпоряджень, рішень з безпеки польотів. такі результати можуть враховуватися під час сертифікації як докази щодо відповідності структурного підрозділу провайдера, який надає послуги з аеронавігаційного обслуговування, сертифікаційним умовам.

Для усунення недоліків, що були виявлені під час проведення аудитів та з метою забезпечення зворотнього зв'язку в системі нагляду за безпекою польотів складаються Державіаслужбою річні звіти з безпеки польотів у системі ОрПР, які обов'язково доводяться для ознайомлення всім провайдерам з метою запобігання в подальшому порушень та можливості здійснити висновки і усунути появу порушень в подальшому. за потреби можуть складатися проміжні звіти. Призначенням нагляду з а безпекою польотів є отримання доказів того ,що система ОрПР відповідає рівням забезпечення безпеки польотів, стандартам і рекомендаціям практики міжнародних організацій, членом яких є Україна.

ВИСНОВКИ

В дипломній роботі здійснено дослідження і аналіз контролю і нагляду у сфері цивільної авіації. Отримані результати дали змогу дійти до таких висновків:

1. З аналізу наукових тлумачень і підходів до визначення контролю і нагляду робимо висновок, що науковці по різному тлумачать данні поняття. Вважаємо, що контроль можна розглядати і як самостійне явище і як складову інших видів діяльності держави та функцій її органів. Контроль направлений на спостереження та перевірку розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів. В той же час, контроль тісно пов'язаний з іншими видами державної діяльності й може входити до їх складу як певна частина. Водночас як самостійна функція управління контроль має специфічний характер. Поряд з контролем державні органи здійснюють такі близькі до нього види діяльності, як нагляд і моніторинг.

2. В процесі аналізу контролю та нагляду у сфері цивільної авіації визначено їх відмінність та особливості:

По-перше, відмінність між контролем і наглядом полягає в їх змісті. Контролюючі суб'єкти звичайно володіють ширшою компетенцією: вона включає перевірку стану справ підконтрольного об'єкта не тільки з погляду законності, але й доцільності схвалюваних рішень, що відображає, насамперед, управлінський, організаційний аспект контрольної діяльності. Нагляд пов'язаний з перевіркою тільки законності дій конкретного об'єкта нагляду, набуваючи тим самим юридичного забарвлення. Контроль переслідує не тільки досягнення законності і правопорядку, але і забезпечення ефективності і доцільності.

По-друге, контроль і нагляд у сфері цивільної авіації розрізняють за об'ємом повноважень. Контрольні повноваження пов'язані з втручанням органів контролю в оперативно-господарську, конкретну виробничу діяльність підконтрольного об'єкта. При цьому контрольні повноваження допускають можливість використання дисциплінарного впливу – притягнення порушника до дисциплінарної відповідальності.

Органи адміністративного нагляду такими повноваженнями не володіють, вони обмежуються спостереженням, перевіркою дотримання певних норм, нерідко техніко-юридичного характеру, загальнообов'язкових правил, виявленням і припиненням правопорушень, притягненням винних до адміністративної відповідальності.

По-третє, контроль і нагляд в сфері цивільної авіації розрізняються за суб'єктами, що їх здійснюють. Нагляд реалізується в діяльності значної кількості державних органів: це спеціалізовані відомства (наприклад, Державна авіаційна служба України), державні інспекції, що входять до складу різних міністерств і відомств, інші спеціалізовані наглядові органи, тобто тут спостерігається закінченість організаційного виділення суб'єктів цієї діяльності в загальній системі органів державної виконавчої влади.

По-четверте, нагляд і контроль розрізняються за об'єктами спостереження і перевірки. Так, нагляд має різновиди: а) він здійснюється відносно невизначеного (неперсоніфікованого) кола фізичних та юридичних осіб за дотриманням ними певних правил (наприклад, правил безпеки авіації, екологічної безпеки тощо) незалежно від їх відомчої підлеглості; б) нагляд розповсюджується на певне коло громадян, посадових осіб, юридичних осіб і з конкретних питань (наприклад, нагляд за дотриманням безпеки авіації при перевезеннях, нагляд за забезпеченням аеронавігаційного обслуговування);

По-п'яте, нагляд і контроль реалізуються в різних організаційно-правових формах. Так, наприклад, нагляд може супроводжуватися перевіркою знань авіаційної безпеки, проведення технічного огляду.

З'ясовано, що нагляд у сфері авіації це є процес. Він складається з послідовно здійснюваних етапів або стадій: попередній – аналіз інформації про піднаглядний об'єкт, розробка і доведення до об'єкта нагляду відповідних норм, правил його функціонування; поточний – включає систематичне і безпосереднє спостереження, інспектування, перевірку, під час яких виявляються порушення, застосовуються запобіжні заходи, відновлюється порушений порядок, вирішується питання про необхідність притягнення винних до юридичної відповідальності; завершальний –

полягає в аналізі загального положення об'єкта нагляду, виявленні тенденцій, розробці пропозицій.

Правові форми здійснення нагляду також відрізняються специфікою. Зокрема, він пов'язаний з оформленням і видачею фізичним та юридичним особам різних дозволів, ліцензій, погоджень, що дозволяють їм реалізувати свої суб'єктивні права в тій чи іншій сфері публічного адміністрування.

Встановлено, що контроль у сфері цивільної авіації здійснюється у формі: перевірок (поділяються на планові; позапланові; комплексні; сертифікаційні; міжсертифікаційні), ситуаційних експериментів, сертифікаційних випробувань технічних засобів та авіаційного обладнання, розслідувань, оглядів, спостережень, сертифікаційних обстежень, доглядів, аудитів з безпеки польотів.

По-шосте, адміністративний нагляд і контроль характеризують особливі методи їх здійснення. Для нагляду основним методом є безпосереднє постійне спостереження за відповідними об'єктами, перевірка по заявах і скаргах, а також за власною ініціативою. Однак, арсенал методів контролю в сфері цивільної авіації значно ширший: перевірка, обстеження, ревізія, проведення експертизи та ін.

По-сьоме, нагляд, як правило, пов'язаний із застосуванням адміністративного примусу, причому наглядові органи використовують адміністративно-попереджувальні заходи (наприклад, карантин), адміністративні запобіжні (наприклад, заборона експлуатації несправного літака або окремих запчастин), заходи адміністративно-процесуального забезпечення (наприклад, вилучення речей, товарів і документів під час проходження огляду и отримання доступу в контрольовану зону), адміністративні стягнення. Відтак, органи адміністративного нагляду одночасно є і органами адміністративної юрисдикції, чого не скажеш про органи державного контролю.

3. Сформульовано, що контроль та нагляд у сфері цивільної авіації – це особливий вид публічного адміністрування суб'єктів, що мають ієрархічну структуру, які за допомогою певних способів, прийомів збору інформації про підконтрольні (піднаглядні) суб'єкти, виявлення їх відхилень від заданих параметрів, коригуючого впливу на

підконтрольні суб'єкти, що спрямований на забезпечення належного стану підконтрольних (піднаглядних) об'єктів, забезпечення авіаційної безпеки, льотної придатності повітряних суден, їх льотної експлуатації шляхом реалізації відповідних завдань і функцій та застосування необхідних засобів.

4. Виокреслено суб'єктів, що здійснюють контроль та нагляд у сфері авіації, які запропоновано поділити на: 1) міжнародні (Міжнародна організація цивільної авіації (ІКАО), Міжнародна асоціація повітряного транспорту (ІАТА), Європейська конференція цивільної авіації (ЕСАС), Європейське агентство безпеки авіації (ЕАСА), Європейська організація з безпеки аеронавігації (ЕУРОСОНТРОЛ) тощо); 2) національні органи влади загальної компетенції: Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України; 2) органи влади спеціальної компетенції щодо державного контролю за додержанням законодавства на транспорті: Міністерство інфраструктури України, Державну службу України з безпеки на транспорті, Державну авіаційну службу; державне підприємство обслуговування повітряного руху України «Укранерорух»; 3) громадські (громадська спілка, «Українська авіатранспортна асоціація, професійна спілка авіапрацівників України, профспілка авіабудівників України, Федерація роботодавців транспорту України, Асоціація «Аеропорти України» цивільної авіації, Асоціація авіапідприємств України,» та ін.); 4) приватні (експлуатанти, страхові компанії, служба авіаційної безпеки авіаційного суб'єкта, керівник аеропорту, провайдери аеронавігаційного обслуговування, суб'єкти авіаційної діяльності, які надають послуги з наземного обслуговування, та ін.).

5. Контроль у сфері цивільної авіації можна класифікувати:

1) за суб'єктами, які його здійснюють (державний - контроль з боку органів законодавчої, виконавчої, судової влади, органів місцевого самоврядування, громадський - з боку громадських формувань, громадян, об'єктовий контроль-);

2) за підконтрольними об'єктами (контроль за держструктурами (), органами місцевого самоврядування, окремими особами, та ін.);

3) за загальною сферою діяльності, яка підлягає контролю (відомчий);

4) за предметною сферою діяльності, яка підлягає контролю (реалізація державної політики у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору);

5) за формами проведення (ревізія, сертифікація, ліцензування, видача дозволів, інвентаризація, затребування звітів та ін.);

6) за напрямками втручання в оперативну діяльність підконтрольної структури (втручання в господарську діяльність, кадрову політику або у сферу управління підконтрольної структури);

7) за ступенем (за глибиною) втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу (пряме (безпосереднє) або непряме (опосередковане));

8) за часом його проведення (попередній, поточний, остаточний);

9) на контроль з використанням технічних засобів і спеціальних приладів (фото-, кіно- та інше документування, проведення експертиз, використання тренажерів, рентгено-телевізійне обладнання, сканер. металошукач) та контроль без використання таких засобів (візуальний, проста робота з документами).

З огляду на чинне авіаційне законодавство, основною формою публічного контролю в сфері цивільної авіації є різного роду перевірки: ефективності здійснення заходів з авіаційної безпеки суб'єктами авіаційної діяльності; заступників керівників суб'єктів авіаційної діяльності з авіаційної безпеки у правоохоронних органах, їх атестація та погодження призначення у разі позитивних результатів перевірки та атестації; якості підготовки диспетчерів з авіаційної безпеки; персоналу правоохоронними органами з метою отримання дозволу на його допуск і перебування без супроводження у контрольованих зонах тощо. Такі перевірки поділяються на:

–планові (процедури перевірки, за допомогою яких визнаний у встановленому порядку орган документально визначає відповідність однієї або декількох стандартних процедур зазначеної структури служби авіаційної безпеки вимогам Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації);

–позапланові (процедури перевірки з метою надання оцінки готовності авіаційного суб'єкта та персоналу служби авіаційної безпеки забезпечити його захист від актів незаконного втручання та діяти в кризових умовах);

–комплексні (перевірки чинних стандартів, правил процедур авіаційної безпеки з метою визначення рівня захисту авіаційних суб'єктів від АНВ та потреб у сфері забезпечення АБ і процедур АБ з метою визначення рівня захисту авіаційних суб'єктів від АНВ та потреб у сфері забезпечення АБ);

–сертифікаційні (проводяться з метою визначення відповідності нормативно-правового забезпечення САБ авіаційних суб'єктів установленим вимогам; визначення відповідності рівня підготовки персоналу САБ авіаційних суб'єктів установленим кваліфікаційним вимогам з АБ; визначення відповідності рівня забезпечення АБ авіаційних суб'єктів установленим правилам, стандартам і процедурам АБ);

–міжсертифікаційні (перевірки служби авіаційної безпеки, які здійснюються, у разі потреби, повноважним органом сертифікації у зазначений період між сертифікаційними процедурами з метою визначення здатності заявника виконувати дії в заявленій сфері діяльності відповідно до чинного законодавства) перевірки.

За допомогою контролю та нагляду можна ефективно реалізувати такі пріоритетні напрямки щодо забезпечення безпеки у сфері цивільної авіації: зниження кількості авіаційних подій і тяжкості їх наслідків шляхом посилення примусових заходів щодо порушників авіаційного законодавства; подальше вдосконалення системи контрольно-наглядових органів в цивільній авіації; збільшення об'єму профілактичних заходів, зокрема, більш жорсткий контроль до заявників при ліцензуванні, атестації і сертифікації; підвищення значущості контролю виконання заходів за наслідками розслідування авіаційних подій.

СПИСОК БІБЛОГРАФІЧНИХ ПОСИЛАНЬ ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Державна авіаційна служба. Діяльність ДАСУ. Оперативна інформація. URL:<https://avia.gov.ua/pro-nas/statistika/operativna-informatsiya/>
2. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.05.2018 № 430-р БД «Законодавство України ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-r> (дата звернення:21.02.2020).
3. Cassard, Jean-Christophe (2008). Dictionnaire d'histoire de Bretagne (in French). Morlaix: Skol Vreizh. ISBN 978-2-915623-45-1
4. Васюткіна Н. В. Управління сталим розвитком підприємств: теоретикометодологічний аспект : монографія Нац. авіац. ун-т. Київ : Ліра-К, 2014. 334 с.
5. Бандурка О.М. Адміністративний процес:[підручник для вищих навч. закл.]. К. : Літера ЛТД, 2001. 336 с.
6. Шестак В.С. Державний контроль у сучасній Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. 12.00.01. Національний університет внутрішніх справ.Харків, 2002. 18 с.
7. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : підручникдля юрид. вузів і факультетів. Харків : Право, 2000. 520 с.
8. Маматова Т.В. Тракткування поняття «державний контроль» у сучасному законодавстві України та його уточнення. Вісник державної служби України. 2004. № 1. С. 23–26.
9. Словарь иностранных слов. 18–е изд., стер. М.: Русский язык, 1989. 624 с.
10. Юридична енциклопедія: в 6 т. К.: Укр. енцикл., 2001. Т. 3 792 с
11. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Харків: Фоліо, 2002. 176 с.

12. Стражев В.И. Оперативное управление предприятием, проблемы учета и анализа. Минск, 1973. 151 с.
13. Студеникина М.С. Государственные инспекции в СРСР. Москва: Юрид. лит., 1987. 112 с
14. Малиновський В.Я. Державне управління. К. : Атіка, 2003. 573 с.
15. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні.
16. Про транзит вантажів: Закон України від 20 жовтня 1999 р. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 51. Ст.446.
17. Теория государства и права. – М.: Юрид. лит., 1970. – 631 с.
18. Сушинський О. Інститут відповідальності у здійсненні контрольної влади. *Вісник УАДУ*. 2002. № 2. С. 43, 44.
19. Борьян Б. А. Государственный контроль в Союзе ССР и Западной Европе. М.: Изд-во Наркомторга СССР и РСФСР, 1928. 291 с.
20. Аверьянов В.Б. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
21. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Закон Верховної Ради України. Відомості Верховної Ради України, 2007 р., № 29, ст. 389; 2010 р., № 34, ст. 482, ст. 486; № 48, ст. 566
22. Галуцько В.В. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
23. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Закон Верховної Ради України. Відомості Верховної Ради України, 2007 р., № 29, ст. 389; 2010 р., № 34, ст. 482, ст. 486; № 48, ст. 566
24. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січня 2001 р. Офіційний вісник України. 2001. № 12. Ст. 64.
25. Повітряний кодекс України від 19.05.2011 № 3393-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. № 48–49. Ст. 536.

26. Собакарь А.О. Державний контроль за дотриманням законодавства про безпеку руху на транспорті. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. №3, 2011. С.149-160

27. Баган Я.Й. Адміністративно – правове забезпечення функціонування авіаційного транспорту в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидати юридичних наук, Дніпро, 224 с.

28. Про затвердження Положення про Державну авіаційну службу України: Постанова Кабінету Міністрів від 8 жовтня 2014 року № 520. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/520>

29. Положенням про використання повітряного простору України від 06.12. 2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/954-2017-%D0%BF#Text>

30. Конституція України : офіц. текст. Київ : КМ, 2013. 96 с.

31. Наказ Державіаслужби «Про затвердження Положення про Громадську раду при Державній авіаційній службі України» від 01.08.2019 року. URL: https://avia.gov.ua/wp-content/uploads/2019/08/nakaz_Polozhennya-pro-GR.pdf

32. Наказ Державної авіаційної служби України від 15 березня 2019 року № 322 Авіаційних правилах в «Інструкції з організації та здійснення контролю на безпеку в аеропортах України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0594-19#n477>

33. Федорчук Є.Д. Контроль у сфері транспорту як функція державного управління. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 4. С. 99–104.

34. Кодекс адміністративного судочинства України. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

35. Інформаційному листі Верховного Суду України від 26 грудня 2005 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/SD060001>

36. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 672 с.

37. Москаленко С. І. Система органів публічної влади, які здійснюють державний контроль в галузі. *Часопис Київського університету права* №1 2017р. с 82-85.

38. Положення про Міністерство інфраструктури України : затверджено Указом Президента України від 12 травня 2011. № 581/2011 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/>
39. Офіційний сайт Державної авіаційної служби України – К.: Державіаслужба України, 2020. URL: <http://www.avia.gov.ua/documents/>
40. Про утворення Національного бюро з розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними :затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 21 березня 2012 р. № 228: URL:<http://zakon2.rada.gov.ua>
41. Про Національну поліцію: Закон Верховної Ради України від 02.07.2015 № 580-VIII URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/1>
42. Положення «Про створення об'єднаної цивільно-військової системи організації повітряного руху України». URL: [https://zakon.rada.gov.ua /laws/show/ 1281-99-%D0%BF#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1281-99-%D0%BF#Text)
43. Про затвердження Положення про взаємодію в контрольованій зоні авіаційних суб'єктів служб авіаційної безпеки.Наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/>
44. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України. Постанова від 26.11.2014 р. URL: [.https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/671-2014-%D0%BF](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/671-2014-%D0%BF)
45. Положення про Міністерство охорони здоров'я України: постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/267-20151>
46. Єдиний портал органів МВС України. Авіація МВС. URL: https://mvs.gov.ua/ua/pages/4664_Aviaciya_MVS.htm
47. Положення про Державну митну службу України. Постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 227. URL: [https://customs.gov.ua/ polozhennia](https://customs.gov.ua/polozhennia)
48. Про Службу безпеки України: Закон Верховної Ради від 25.03.1992 № 2229-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>

49. Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control>

50. Про Державну прикордонну службу України Верховна Рада України: Закон Верховної Ради від від 03.04.2003 № 661-IV. URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/661-15>

51. Про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236-2014>

52. Дубинський О. Ю. Суб'єкти здійснення Державного контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. №10, 2018 року С. 131-135

53. Наказ Державіаслужби «Про затвердження Положення про Громадську раду при Державній авіаційній службі України» від 01.08.2019 року URL: https://avia.gov.ua/wp-content/uploads/2019/08/nakaz_Polozhennya-pro-GR.pdf

54. Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 09.02.2010 N 68 Положення про державного інспектора з авіаційного нагляду у Державній авіаційній службі України. URL:[https://avia.gov.ua/wp-content/uploads /2017/02/Polozhennya-pro-derzhavno go-nspektora-z-aviatsijnogo-naglyadu.pdf](https://avia.gov.ua/wp-content/uploads/2017/02/Polozhennya-pro-derzhavno-go-inspektora-z-aviatsijnogo-naglyadu.pdf)

55. Міністерство інфраструктури. Україна спільно з ICAO працює над відновленням контролю над повітряним простором над Чорним морем. URL: <https://mtu.gov.ua/news/28719.html>

56. Про порядок роботи зі Стандартами та Рекомендованою практикою ICAO: Наказ державної авіаційної служби України. 26.22.2011 р. №356. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0356763-11?find=1&text>

57. Закон України Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації 21 березня 2017 року № 1965-VIII <https://avia.gov.ua/wp-content/uploads/2017/02/Zakon-pro-Derzhavnu-programu-aviatsijnoyi-bezpeki.pdf>

58. Наказ Міністерства інфраструктури України 17 червня 2020 року № 356 «Про затвердження Інструкції з оцінки рівня загрози безпеці цивільної авіації України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0960-20?find=1&text=%D0%B0%D0%B3%D0%BB%D1%8F%D0%B4#Text>

59. Про затвердження Інструкції з організації та здійснення контролю на безпеку в аеропортах України. Наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 28 вересня 2004 року N 81 URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/

60. Державна авіаційна служба України. Наказ від 07.08.2019 р. N 1017. «Про затвердження Авіаційних правил України "Правила охорони повітряних суден та інших важливих об'єктів цивільної авіації, забезпечення контролю доступу до них». URL: <https://avia.gov.ua/wp-content/uploads/2018/01/nakaz-1017.pdf>

61. Мотор Січ. Безпека польотів. URL: https://flymotorsich.com/ua/pages/flight_safety.

62. Наказу Міністерства інфраструктури «Про затвердження Інструкції з оцінки рівня загрози безпеці цивільної авіації України» від 17.06.2020 р. №356. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE35243.html

63. Наказ Державної авіаційної служби України від 15 березня 2019 року № 322. Авіаційних правилах в «Інструкції з організації та здійснення контролю на безпеку в аеропортах України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0594->

64. Закон України «Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації» 21 березня 2017 року № 1965-VIII. URL: <https://avia.gov.ua/wp-content/uploads/2017/02/Zakon-pro-Derzhavnu-programu-aviatsijnoyi-bezpeki.pdf>

65. Кабінет міністрів України. Постанова від 06.12.2017 №954 «Про затвердження Положення про використання повітряного простору України» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/954-2017-%D0%BF?find=1&text=%D0>

66. Про затвердження Положення про нагляд за безпекою польотів у системі організації повітряного руху та змін до деяких нормативно-правових актів: Наказ Мінтрансв'язку №320 від 31.05.2010 URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/

67. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. :Ю.С. Шемшученко та ін. К. : «Укр. енцикл.», 2001. Т.2. 741 с.

68. Колпаков В.К. Адміністративне право України:[підручник]. К. : Юрінком Інтер. 1999. 736 с.

69. Про затвердження Положення про нагляд за безпекою польотів у системі організації повітряного руху та змін до деяких нормативно-правових актів: Наказ Мінтрансв'язку №320 від 31.05.2010. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/

70. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. М. : Юрид. лит., 1974. 159 с.

71. Гусар О.А. Нагляд за безпекою польотів цивільної авіації у системі забезпечення прав громадян органами публічної адміністрації. Адміністративно-правове забезпечення прав людини органами публічної адміністрації в Україні : зб. наук. праць. К. : Інститут держави і права. ім. В.М. Корецького НАН України, 2015. С. 166-171.

72. Старосьцяк Е. Элементы науки управления. М. : Прогресс, 1965. 198 с

73. Положення про державного інспектора з авіаційного нагляду у Державній авіаційній службі України»

74. Про затвердження Положення про нагляд за безпекою польотів при організації повітряного руху. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/

75. Наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації URL:

76. Державне підприємство обслуговування повітряного руху України. Обслуговування аеронавігаційною інформацією. URL: <http://uksatse.ua/index.php?act=Part&CODE=236>

77. Державна авіаційна служба. Статистика. Періодичні видання. URL: <https://avia.gov.ua/pro-nas/statistika/periodychna-informatsiya/>

78. Державна авіаційна служба. Керівництво державного інспектора з авіаційного нагляду за безпекою авіації за напрямком аеронавігація 21.04.2020 р. URL: https://avia.gov.ua/wp-content/uploads/2019/12/Handbook-ANS.A-005_

79. Керівництво державного інспектора Управління аеродромів та аеропортів. Частина А АГА.А-018. Процедура надання звільнень суб'єктам авіаційної діяльності від виконання окремих технічних або процедурних вимог авіаційних правил України. 21.04.2020 р. URL: <https://avia.gov.ua/wp-content/uploads/2019/12/AGA.A-018-Protsedura-nadannya-zvilnen-SAD.pdf>

80. Державна авіаційна служба. Реєстр провайдерів АНС URL: <https://avia.gov.ua/npd/reyestr-provajderiv-ans/>