

Стрельченко О. Г.,

кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри адміністративного права ННІПП
Національної академії внутрішніх справ

Тищенко Ю. Г.,

студент магістратури ННІЗДН
Національної академії внутрішніх справ

ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВИЛ БЕЗПЕКИ ПОЛЬОТІВ

Анотація. У статті авторами здійснена ґрунтовна характеристика публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового регулювання правил безпеки польотів.

Ключові слова: публічна адміністрація, Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства, місцеві органи, виконавча влада, аеропорт, експлуатанти, орендарі.

Постановка проблеми. Для характеристики системи органів адміністративно-правового регулювання правил безпеки польотів велике значення має визначення структури системи, під якою ми розуміємо організацію системи з окремих елементів-підсистем з їх взаємозв'язками. Структура системи має визначатися розподілом функцій і завдань системи в цілому між її елементами.

Аналіз останніх досліджень. Значний вплив на дану проблематику здійснили наступні науковці в галузі адміністративного права та процесу, а саме: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Т. О. Коломєць, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Н. Р. Нижник, В. І. Олефір, Д. В. Приймаченко, Т. О. Проценко, О. Г. Стрельченко, В. К. Шкарупа, Х. П. Ярмачі тощо.

Виклад основного матеріалу. До суб'єктів адміністративно-правового регулювання правил безпеки польотів належать Президент України, РНБО України, Кабінет Міністрів України, а також центральні органи виконавчої влади (зокрема, Мінінфраструктури, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство екології та природних ресурсів України, СБУ), Рада Міністрів Автономної республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування (особливо в частині екологічної безпеки авіації) та деякі інші. Більшість з цих органів здійснюють адміністративно-правове регулювання правил безпеки польотів в межах виконання своїх основних функцій. Президент України як Глава держави, гарант Конституції України згідно зі ст. 106 Конституції України забезпечує національну безпеку держави [1], а отже і її складову – безпеку польотів.

Виходячи з аналізу ст. 106 Конституції України, Президент України наділений певними повноваження-

ми в сфері безпеки польотів, які можна класифікувати за функціональним критерієм: представницькі – п. 3 ст. 106; нормотворчі – видає обов'язкові до виконання укази і розпорядження в сфері порушень правил безпеки польотів (ч. 3); контрольні (як гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина – ч. 2 ст. 102) – пункти 15, 16, 29, 30 ст. 106; кадрові – пункти 10, 14 ст. 106; організаційно-розпорядчі – пункти 17, 21 ст. 106. Хоча за Конституцією України Президент України не входить до системи виконавчої влади, але його функції як гаранта Конституції та Законів України, правова природа його нормативних актів вказують на підзаконний характер його виконавчо-розпорядчої діяльності.

РНБО, виходячи з аналізу законодавства, не віднесена до жодної гілки влади, але за своїми функціями фактично здійснює виконавчу владу, хоча і не підпорядкована Кабінету Міністрів України і не керується в своїй діяльності його актами. Функції РНБО, крім дорадчих при Президенті України, полягають в координації дій органів виконавчої влади в сфері національної безпеки і оборони України. Функції РНБО визначені в ст. 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [2].

До компетенції РНБО України ст. 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» відносить дорадчі, координаційні і контрольні повноваження, зокрема в сфері порушень правил безпеки польотів РНБО України: 1) розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання та подає пропозиції Президенту України щодо: визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони усіх сферах суспільного і державного життя; проектів державних програм, доктрин, Законів України, указів Президента України, міжнародних договорів, інших нормативних актів та документів; вдосконалення системи забезпечення національної безпеки, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері; заходів політичного, економічного, соціального, воєнного, науково-технологічного, екологічного, інформаційного та іншого характеру відповідно до

масштабу потенційних та реальних загроз національним інтересам України; 2) здійснює поточний контроль діяльності органів виконавчої влади, подає Президенту України відповідні висновки та пропозиції; 3) залучає до аналізу інформації посадових осіб та фахівців органів виконавчої влади, державних установ, наукових закладів, підприємств та організацій усіх форм власності; 4) ініціює розроблення нормативних актів та документів, узагальнює практику їх застосування та результати перевірок їх виконання; 5) координує та контролює діяльність органів виконавчої влади. Організаційно РНБО України складається з членів ради і її апарату. До складу РНБО України входять Голова, Секретар та інші члени Ради, які входять до її складу за посадою або за призначенням Голови РНБО України. Головою РНБО України, відповідно до ст. 5 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» є Президент України, який формує її персональний склад (ч. 1 ст. 6). Крім того, за посадою до складу РНБО України входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова СБУ, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України. Закон (ч. 3 ст. 6) передбачає, що членами РНБО України можуть бути керівники інших центральних органів виконавчої влади [2].

Кабінет Міністрів України як вищий орган в системі органів виконавчої влади, виходячи зі змісту ст. 116 Конституції України, має ряд важливих функцій в сфері порушень правил безпеки польотів які стосуються: забезпечення здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави та виконання законодавства; видання нормативно-правових та правозастосовчих актів; утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади, організації та координації їх діяльності; призначення та звільнення з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України; забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Конституція окремо виділяє функції уряду по забезпеченню проведення політики у сферах охорони природи та екологічної безпеки (що стосується і цивільної авіації) та здійсненню заходів щодо забезпечення національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю (що має безпосереднє відношення до безпеки польотів).

Міністерство внутрішніх справ України і підпорядковані йому органи внутрішніх справ, в межах виконання своїх основних завдань, виконують ряд функцій в сфері порушення правил безпеки польотів. Згідно абзацу 2 п. 1 Положення про Міністерство внутрішніх справ України [3], МВС України є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, ведення боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, охорони та оборони особливо важливих державних об'єктів (а отже і об'єктів цивільної авіації, охорону якої здійснює міліція). Роль МВС в забезпеченні безпеки польотів розкривається в його завданнях та функціях.

Завдання Міністерства внутрішніх справ по забезпеченню безпеки польотів, виходячи з аналізу п. 3 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, не виходять за межі його основних функцій і полягають в: організації і координації діяльності органів внутрішніх справ щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки; участі у розробленні та реалізації державної політики щодо боротьби із злочинністю; забезпеченні запобігання правопорушенням і злочинам, їх припинення, розкриття і розслідування, розшуку осіб, які вчинили правопорушення і злочини, вжиття заходів до усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень на повітряному транспорті; організація охорони та оборони внутрішніми військами особливо важливих державних об'єктів, зокрема об'єктів цивільної авіації; забезпечення проведення паспортної, реєстраційної та міграційної роботи (що має велике значення для профілактики багатьох актів незаконного втручання в діяльність авіації).

Всі ці завдання стосуються забезпечення, головним чином безпеки польотів. Завдання Міністерства внутрішніх справ України конкретно в сфері безпеки польотів визначені також в п. 9 Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації [4].

У відповідності до цих завдань та на підставі п. 4 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, МВС виконує ряд, переважно управлінських і організаційних функцій по забезпеченню безпеки польотів, які стосуються охорони громадського порядку: забезпечує реалізацію державної політики щодо боротьби із злочинністю, в тому числі на повітряному транспорті; визначає основні напрями діяльності підпорядкованих йому органів, підрозділів, установ (в сфері порушення правил безпеки польотів це, зокрема, підрозділи міліції, що здійснюють охорону об'єктів цивільної авіації) та ефективні засоби і методи виконання покладених на них завдань; організовує роботу органів внутрішніх справ, пов'язану з охороною громадського порядку, запобіганням адміністративним правопорушенням на повітряному транспорті, їх припиненням із забезпеченням провадження у справах про ці правопорушення, розгляд яких Законом покладено на ці органи (компетенція суб'єктів управління, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення на повітряному транспорті детально розглянута в окремому параграфі цієї роботи); бере участь у наукових, кримінологічних і соціологічних дослідженнях, розробленні на основі їх результатів державних програм боротьби із злочинністю і охорони громадського порядку; здійснює контроль за додержанням громадянами паспортних правил, правил в'їзду, виїзду, перебування в Україні і транзитного проїзду через її територію іноземців та осіб без громадянства; організовує здійснення заходів щодо рятування людей, охорони їх безпеки, забезпечення громадського порядку, збереження майна в разі стихійного лиха, аварій, пожеж, катастроф на об'єктах цивільної авіації та щодо ліквідації їх наслідків.

Особливо важливе значення для забезпечення безпеки польотів від тероризму має *«Інтерпол»* та його на-

ціональне бюро в Україні, яке діє на правах Головного управління.

Міліція забезпечує безпеку польотів в рамках виконання покладених на неї в законодавстві України завдань. Обов'язки міліції, зокрема і в сфері регулювання правил безпеки польотів, закріплені в ст. 10 Закону України «Про міліцію»: забезпечувати безпеку громадян і громадський порядок; виявляти, запобігати, припиняти та розкривати злочини, зокрема акти незаконного втручання в діяльність цивільної авіації, вживати з цією метою оперативно-розшукових та профілактичних заходів, передбачених чинним законодавством; приймати і реєструвати заяви й повідомлення про злочини та адміністративні правопорушення, своєчасно приймати по них рішення; припиняти адміністративні правопорушення і здійснювати провадження у справах про них; виявляти причини й умови, що сприяють вчиненню правопорушень, вживати в межах своєї компетенції заходів до їх усунення; брати участь у правовому вихованні населення; розшукувати осіб, які переховуються від органів дізнання, слідства і суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, та інших осіб у випадках, передбачених законодавством [5].

Служба безпеки України як державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України, наряду з іншими функціями, забезпечує також і безпеку польотів від тероризму, оскільки, згідно ст. 2 Закону України «Про Службу безпеки України» [], до завдань СБУ також входить захист законних інтересів держави та прав громадян від посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, попередження, виявлення, припинення та розкриття тероризму та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України. Для виконання цих завдань СБУ, відповідно до ст. 8 Закону України «Про Службу безпеки України» [6] взаємодіє з іншими державними органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, зокрема, в сфері адміністративно-правового регулювання правил безпеки польотів. Закон не забороняє залучати для цього на добровільних засадах й інших осіб, а також об'єднання громадян. Так, в Україні діє громадська організація «Міжнародна антитерористична єдність».

Система СБУ визначена в ст. 9 Закону України «Про Службу безпеки України» [7]. Крім цього, для організації і проведення антитерористичних операцій та координації діяльності суб'єктів, які ведуть боротьбу з тероризмом чи залучаються до антитерористичних операцій, при СБУ функціонує Антитерористичний центр.

Центральне управління Служби безпеки України відповідає за стан державної безпеки, координує і контролює діяльність інших органів Служби безпеки України. До його складу входять апарат Голови Служби безпеки України та функціональні підрозділи: контррозвідки, військової контррозвідки, контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері інформаційної безпеки, захисту національної державності, боротьби з корупцією і організованою злочинною діяльністю, інформаційно-аналітичний, оперативно-технічний, опе-

ративного документування, слідчий, зв'язку, по роботі з особовим складом, адміністративно-господарський, фінансовий, військово-медичний та інші згідно з організаційною структурою Служби безпеки України.

Для виконання своїх функцій, СБУ наділена широкими повноваженнями, які в Законі України «Про Службу безпеки України» розділені на права і обов'язки. СБУ зобов'язана виявляти, припиняти та розкривати злочини, зокрема пов'язані з порушенням правил безпеки польотів, розслідування яких віднесено законодавством до компетенції підрозділів СБУ згідно ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [8] – проводити дізнання і слідство у цих справах; розшукувати осіб, які переховуються у зв'язку із вчиненням зазначених злочинів (п. 3 ст. 24 Закону України «Про Службу безпеки України»). До таких злочинів належить, зокрема, тероризм, який становить найбільшу загрозу для безпеки польотів. Відповідно до ч. 3 ст. 25 Закону України «Про Службу безпеки України», органи і підрозділи СБУ, які здійснюють боротьбу з тероризмом, мають повноваження органу дізнання.

Також на СБУ, згідно п. 8 ст. 24 цього закону, покладена профілактика «правопорушень у сфері державної безпеки», що є не досить визначеним. Очевидно маються на увазі деякі злочини, оскільки всі правопорушення, що загрожують безпеці держави, є кримінально караними. Але невизначеним залишається, чи в законі маються на увазі лише злочини проти основ національної безпеки (розділ 1 ККУ [9, с. 4]), які лише за певних умов можуть загрозувати безпеці польотів (наприклад, диверсія або посягання на життя громадського чи державного діяча на об'єктах авіації) чи, що вірогідніше, також і злочини проти громадської безпеки (розділ 9 ККУ), серед яких для авіації особливо небезпечними є терористичний акт (ст. 258) та інші злочини (статті 261, 269). Під злочинами проти державної безпеки можуть розумітись і деякі злочини, передбачені розділом 14 ККУ. Тому було б доцільно чітко визначити в законі цю функцію СБУ, виписавши конкретно, профілактику яких саме злочинів СБУ зобов'язана здійснювати. Крім цього, СБУ зобов'язана подавати наявними силами і засобами, в тому числі і технічними, допомогу правоохоронним органам у боротьбі із злочинністю, в тому числі і на повітряному транспорті [9].

Завдання Міністерства оборони України в сфері безпеки польотів визначені в п. 3 Положення про Міністерство оборони України, Адміністрації Державної прикордонної служби України – п. 13, Міжвідомчої комісії з питань урегулювання кризових ситуацій у разі вчинення актів незаконного втручання та забезпечення авіаційної безпеки в діяльності цивільної авіації – п. 16 «Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації» [10].

Місцеві державні адміністрації в сфері адміністративно-правового регулювання правил безпеки польотів на відповідній території забезпечують (ст. 119 Конституції України): виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм охорони

навколишнього природного середовища; взаємодію з органами місцевого самоврядування; реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень. Для виконання цих функцій місцеві державні адміністрації можуть видавати локальні нормативно-правові акти [1].

Органи влади Автономної Республіки Крим в сфері забезпечення безпеки польотів на території Республіки: здійснюють нормативне регулювання (п. 7 ст. 137 Конституції України); розробляють, затверджують та реалізують програми АРК з питань охорони довкілля – відповідно до загальнодержавних програм (п. 5 ст. 138 Конституції України); беруть участь у забезпеченні прав і свобод громадян, сприяють охороні правопорядку та громадської безпеки (п. 7 ст. 138 Конституції України) [1].

До публічної адміністрації адміністративно-правового регулювання правил безпеки польотів, на нашу думку, належать не тільки органи державної влади та місцевого самоврядування. Виходячи зі змісту Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації [4], до них також належать:

Служба авіаційної безпеки авіаційного суб'єкта – згідно п. 18 на неї покладається забезпечення авіаційної безпеки в авіаційному суб'єкті. В п. 2 Положення про службу авіаційної безпеки авіаційного суб'єкта вона визначається як юридична особа або спеціальний підрозділ авіаційного суб'єкта, діяльність якого пов'язана із забезпеченням авіаційної безпеки і який виконує функції його захисту від актів незаконного втручання, інших протиправних дій щодо його безпечної, нормальної діяльності.

Керівник аеропорту – згідно п. 19 [4] на нього покладається відповідальність за виконання Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації в аеропорту, він безпосередньо звітує перед спеціально уповноваженим органом з питань авіаційної безпеки цивільної авіації про розроблення і здійснення заходів авіаційної безпеки. В п. 21 визначено обов'язки керівника аеропорту в сфері безпеки польотів;

Експлуатанти, які виконують польоти до/із України, а також внутрішні рейси в межах держави – згідно п. 22, розробляють та виконують програму авіаційної безпеки;

Заступник керівника авіаційного суб'єкта з авіаційної безпеки – згідно п. 23 вводиться до штатної структури авіаційного суб'єкта;

Орендарі аеропорту, що провадять діяльність у контрольованій зоні аеропорту – згідно п. 25-27 відповідають за виконання умов доступу через приміщення, що їм належать, до контрольованої зони аеропорту;

Аеропортовий комітет з авіаційної безпеки – згідно п. 28 створюється в кожному аеропорту, відповідно до п. 29, з метою розроблення, координації та здійснення заходів щодо забезпечення безпеки в аеропорту. Повноваження аеропортової служби з авіаційної безпеки визначені в п. 31, а склад – в пунктах 32, 33.

Висновок. На сьогоднішній день існує значна кількість органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення за порушення правил безпеки польотів. Для підвищення спеціалізації та

ефективності доцільно чітко розмежувати в КУпАП їх адміністративну юрисдикцію, по можливості звузивши їх коло.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.
3. Положення про МВС України : Указ Президента України від 06 квітня 2011 року № 383/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1222.
4. Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації : Закон України від 20 лютого 2003р. № 545-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 17. – Ст. 140.
5. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-XII (зі змінами та доповненнями внесеними Законами України від 16.05.2013 р. № 245-VII) // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст.20.
6. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII (зі змінами та доповненнями внесеними Законами України від 14.05.2013 № 224-VII) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
7. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
8. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
9. Лазарев Б. М. Административная ответственность / Б. М. Лазарев. – М. : Московский рабочий, 1985. – 77 с.
10. Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації : Закон України від 20 лютого 2003р. № 545-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 17. – Ст. 140.

Стрельченко А. Г., Тищенко Ю.Г. Публичная администрация в сфере административно-правового регулирования правил безопасности полетов

Аннотация. В статье авторами осуществлена основательная характеристика публичной администрации в сфере административно-правового регулирования правил безопасности полетов.

Ключевые слова: публичная администрация, Президент Украины, Кабинет Министров Украины, министерства, местные органы, исполнительная власть, аэропорт, обслуживающий, арендаторы.

Strelchenko O. Tishchenko G. Public Administration in the field of administrative and legal regulations of safety

Summary. In this paper the authors performed a thorough description of the public administration in the field of administrative and legal regulations of safety.

Key words: public administration, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, ministries, local authorities, executive authorities, airport operators, tenants.