

НАУКОВИЙ ВИСНОВОК
ХАРКІВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
ДО ПРОЄКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНОДАВЧИХ
АКТІВ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ БЕЗПІЛОТНИХ
ПОВІТРЯНИХ СУДЕН ТА ПРОТИДІЇ ЇХ НЕЗАКОННОМУ ВИКОРИСТАННЮ»
(РЕЄСТР. № 8185 ВІД 07.11.2022)

Автор. кол.: Сокурєнко В. В., Бугайчук К. Л., Швець Д. В.

I. Загальні положення проєкту Закону

Аналізований Законопроект № 8185 пропонує внести зміни:

– до Повітряного кодексу України щодо визначення базової термінології безпілотної авіації, розширення повноважень окремих правоохоронних органів у сфері безпеки цивільної авіації, надання державного пріоритету з використання повітряного простору України при обороні важливих державних об'єктів, проведенні операцій з підтримання громадської безпеки і порядку та протидії правопорушенням, а також формування засад для створення системи ідентифікації цивільних безпілотнох повітряних суден тощо;

– до законів України «Про державний кордон України», «Про Службу безпеки України», «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів», «Про Національну гвардію України», «Про Національну поліцію», «Про електронні комунікації» щодо визначення основних засад і повноважень правоохоронних органів при застосуванні безпілотнох повітряних суден у правоохоронній діяльності та протидії правопорушенням з їх використанням.

II. Щодо фінансово-економічного обґрунтування

Дослідження фінансово-економічних розрахунків проєкту показує, що його реалізація починається у 2021 році, а сам 2021 рік визначений як поточний. Із цього можна зробити висновок, що таке обґрунтування потребуватиме суттєвого доопрацювання.

Крім того, проєкт був поданий 7 листопада 2022 року, тобто після прийняття Державного бюджету на 2023 рік, а значить розрахунки за бюджетними програмами 1007020 «Забезпечення діяльності підрозділів, установ та закладів Національної поліції України», 1003020 «Забезпечення виконання завдань та функцій Національної гвардії України» та 1002030 «Забезпечення виконання завдань та функцій Державної прикордонної служби України» не можуть бути включеними до бюджетних пропозицій цих органів.

Отже, зазначені у фінансово-економічному обґрунтуванні витрати на 2021 та 2022 роки вже не є актуальними. Крім того, слід взяти до уваги, що за період військової агресії суттєво зріс рівень інфляції: її індекс протягом 2022 року за прогнозами НБУ зросте на 30 %. На підставі вищевикладеного вважаємо, що фінансово-економічне обґрунтування Законопроекту № 8185 потребує нової редакції з урахуванням усіх висловлених пропозицій та зауважень.

III. Щодо змісту Законопроекту № 8185

Не заперечуючи важливість та актуальність поданого документу, вважаємо за доцільне висловити відповідні пропозиції, здатні удосконалити його зміст, що, на наш погляд, позитивно вплине на його подальший розгляд та ухвалення.

1. Слід узгодити між собою зміст пунктів 30 та 31 Повітряного кодексу України. Така пропозиція впливає з того, що в п. 30 зазначаються такі суб'єкти діяльності у сфері державної авіації:

- Збройні Сили України;
- військові формування, утворені відповідно до законів України (Національна гвардія, підрозділи ТРО);
- Національна поліція;
- Служба безпеки України;
- Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України;
- центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері цивільного захисту;
- органи охорони державного кордону України;
- митні органи.

Водночас до органів, що застосовують державні повітряні судна, віднесено:

- військові органи (ЗСУ);
- Прикордонну службу;
- Службу цивільного захисту;
- Службу безпеки України;
- Службу спеціального зв'язку та захисту інформації;
- Національну поліцію;
- митні органи.

Із цього приводу маємо наголосити, що:

– по-перше, із п. 31 з невідомих причин зникли підрозділи Національної гвардії України, які зазначені в п. 30;

– по-друге, формулювання «центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері цивільного захисту», застосоване в п. 30, є некоректним, оскільки такий орган лише один – Державна служба із надзвичайних ситуацій (ст. 17¹ Кодексу цивільного захисту України);

– по-третє, визначення «служба цивільного захисту» не вживається в законодавстві окремо. Кодекс цивільного захисту України у главі 5 оперує поняттям «сили цивільного захисту», до яких входять спеціалізовані служби цивільного захисту (ст. 25), положення про які затверджені Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про спеціалізовані служби цивільного захисту» від 8 липня 2015 року № 469;

– по-четверте, більш коректно застосовувати замість поняття «прикордонна служба» поняття «державна прикордонна служба»,

– по-п'яте, якщо логічно подивитись на зміст пунктів 30 та 31, то Державну прикордонну службу доречно перемістити до п. 30, причому її назву визначити аналогічно до опису Державної служби із надзвичайних ситуацій як центрального органу виконавчої влади, а органи оборони державного кордону перенести до п. 31, оскільки там йдеться про безпосередніх суб'єктів застосування державних повітряних суден. До таких органів, відповідно до наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України» від 30 листопада 2018 року № 971 належать прикордонний загін, окремий контрольно-пропускний пункт та авіаційна частина (п. 5), причому такі органи визначені як основа Державної міграційної служби.

Слід також звернути увагу на те, що митні органи, які зазначаються у пунктах 30 та 31, не виконують завдань щодо забезпечення національної безпеки і оборони держави та захисту населення, а отже, **вони не повинні бути суб'єктами цієї діяльності.**

Додатково зазначимо, що аналіз Положення про Державну митну службу України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 року № 227, показує, що воно не містить норм, які регулюють питання використання авіаційних підрозділів митними органами. Також дослідження структури центрального апарату цієї служби, який розміщений на її офіційному сайті за вебадресою: <https://customs.gov.ua>

gov.ua/structure, також дає змогу зробити висновок, що в ньому відсутній орган управління авіаційними підрозділами.

Таким чином, митні органи залишаються поза межами сфери державної авіації, тому пропонуємо виключити їх зі змісту пунктів 30 та 31 ст. 1 Повітряного кодексу України.

Враховуючи вищевикладені аргументи, вважаємо за доцільне запропонувати таку редакцію пунктів 30 та 31 ст. 1 Повітряного кодексу України:

*«30) державна авіація – авіація, що використовує повітряні судна з метою виконання функцій із забезпечення національної безпеки і оборони держави та захисту населення, які покладаються на Збройні Сили України, інші військові формування, утворені відповідно до законів України, **Національну поліцію України, Службу безпеки України, Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону України;***

*31) державне повітряне судно – повітряне судно, що застосовується в **Збройних Силах України, інших військових формуваннях, утворених відповідно до законів України, силах цивільного захисту, Службі безпеки України, Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації, в органах Національної поліції України, органах охорони державного кордону.***

Враховуючи вищевикладені аргументи, у Законопроекті № 8185 слід змінити зміст ч. 4 ст. 4 та викласти її в такій редакції:

*«**Стаття 4. Державне регулювання діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України***

...

4. Авіація поділяється на цивільну та державну авіацію.

...

*Державна авіація використовує повітряні судна з метою забезпечення національної безпеки і оборони держави та захисту населення, які покладаються на Збройні Сили України, інші військові формування, утворені відповідно до законів України, **Національну поліцію України, Службу безпеки України, Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону України.***

2. У пропонованому проекті закону в п. 31² автори вводять новий термін «**дистанційний пілот**», тобто фізична особа, що відповідає за безпечне виконання польоту безпілотного повітряного судна, керуючи його органами управління як вручну, так і в разі автономного польоту безпілотного повітряного судна, здійснюючи моніторинг його курсу та залишаючись здатною втручатися та змінювати його курс у будь-який час.

Водночас у ст. 6 проекту автори говорять, що керівник уповноваженого органу з питань цивільної авіації здійснює реєстрацію та облік об'єктів авіаційної діяльності, ведення державних реєстрів цивільних повітряних суден, аеродромів, **експлуатантів безпілотних повітряних суден.**

У зв'язку із цим постають питання: **чи є дистанційний пілот та експлуатант однією та тією ж особою, чи це різні суб'єкти?** Якщо це одне й те саме, то авторам слід по всьому тексту проекту замінити термін «експлуатант» на «дистанційний пілот». В іншому разі в ст. 1 Повітряного кодексу України треба дати роз'яснення терміна «експлуатант» та здійснити його розмежування від дистанційного пілота.

3. Загальним недоліком чинного Повітряного кодексу України є невизначеність термінології. Пропонований Законопроект № 8185 також не вирішує цього питання, про що ми вже зазначали у пунктах 1 та 2 розділу III цього висновку.

Зокрема, у тексті Повітряного кодексу України можна зустріти термін «правоохоронні органи».

Так, стаття 19 Повітряного кодексу України зазначає, що: **«Працівники правоохоронних органів** зобов'язані надавати допомогу державним інспекторам та особам, уповноваженим на проведення перевірок, у виконанні ними службових обов'язків щодо інспектування і перевірок та припиняти незаконні дії осіб, які перешкоджають виконанню цих обов'язків.

У разі виявлення державним інспектором або **представником правоохоронних органів** факту незаконного польоту повітряного судна, яке перебуває поза межами місця базування або аеродрому, що охороняється, державний інспектор або представник правоохоронних органів складають відповідний акт про правопорушення та/або видають припис».

У статті 31 Повітряного кодексу України існує норма, відповідно до якої *«контроль за дотриманням порядку використання повітряного простору України під час охорони державного кордону України ... здійснюється підрозділами Повітряних Сил Збройних Сил України, **правоохоронних органів** та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України».*

Водночас Повітряний кодекс України не містить визначення «правоохоронні органи», що може викликати неоднозначне трактування змісту деяких його статей.

Єдиним нормативним актом, де більш-менш чітко виписаний перелік правоохоронних органів, є Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 року № 3781-XII. У статті 2 цього Закону зазначається, що: *«Правоохоронні органи – органи прокуратури, Національної поліції, Служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, Бюро економічної безпеки України, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції».*

Отже, у аналізованому Законопроекті № 8185 слід в ст. 1 Повітряного кодексу України або виписати зміст терміна «правоохоронні органи», або зазначити, що термін «правоохоронні органи» вживається в значенні, наведеному в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів».

4. Вважаємо, що порядок реєстрації безпілотних повітряних суден має бути удосконалений, оскільки спрощений порядок, що зазначений у ст. 39 проекту, стосується лише позашкільної освіти, наукової та освітньої діяльності.

Водночас, наприклад, у Кременчуцькому льотному коледжі Харківського національного університету внутрішніх справ розроблено освітньо-професійну програму «Оператор безпілотних літальних апаратів» зі спеціальності 272 «Авіаційний транспорт», першого (бакалаврського) рівня вищої освіти, освітня кваліфікація «бакалавр з авіаційного транспорту». Крім того, розвиток безпілотної авіації визнаний керівництвом Міністерства внутрішніх справ як пріоритетний не тільки для вищої освіти, а й для післядипломної підготовки працівників ЦОБВ МВС.

Вважаємо, що такі судна мають обліковуватися у відповідних закладах вищої освіти та реєструватися на офіційному вебсайті уповноваженого органу з питань цивільної авіації в порядку, встановленому Авіаційними правилами України.

На підставі вищевикладеного пропонуємо викласти ч. 9 ст. 4 та ст. 39 Повітряного кодексу України в такій редакції:

«Стаття 4. Державне регулювання діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України

...

9. **Авіаційна діяльність, пов'язана з використанням повітряних суден, які визначені у частині восьмій статті 39 цього Кодексу, регулюється нормативно-правовими актами центральних органів виконавчої влади, у підпорядкуванні яких є відповідні заклади вищої освіти, а також відповідними федераціями.**

Стаття 39. Реєстрація цивільних повітряних суден

8. **Не підлягають реєстрації у Державному реєстрі цивільних повітряних суден України:**

1) **повітряні судна, зліт яких здійснюється за допомогою ніг пілота (дельтаплани, парплани, мотопарплани тощо);**

2) **метеорологічні радіозонди та кулі-пілоти, що використовуються виключно для метеорологічних потреб;**

3) **безпілотні некеровані аеростати без корисного вантажу;**

4) **безпілотні повітряні судна, максимальна злітна вага яких не перевищує 20 кілограмів і які використовуються в освітньому процесі вищих військових закладів вищої освіти, закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання, а також в освітньому процесі для здобуття позашкільної освіти, наукової та спортивної діяльності.**

Ці повітряні судна підлягають обліку в закладах вищої освіти та організаціях, зазначених у частині дев'ятій статті 4 цього Кодексу.

...

11. **Безпілотні повітряні судна, що мають сертифікат типу або еквівалентний до нього документ, виданий уповноваженим органом з питань цивільної авіації, крім безпілотних повітряних суден з максимальною злітною вагою до 250 грамів, підлягають реєстрації у Державному реєстрі цивільних повітряних суден України у випадках, встановлених Авіаційними правилами України.**

Інші безпілотні повітряні судна, крім безпілотних повітряних суден з максимальною злітною вагою до 250 грамів і визначених пунктом 4 частини восьмої статті 39 цього Кодексу, підлягають безкоштовному обліку шляхом заповнення пілотом безпілотного повітряного судна або особою уповноваженою керівництвом закладу вищої освіти форми на офіційному вебсайті уповноваженого органу з питань цивільної авіації в порядку, встановленому авіаційними правилами України».

5. Законопроектom № 8185 вносяться зміни до ст. 46 Закону України «Про Національну поліцію», у якій пропонується доповнити ч. 4 новою підставою застосування вогнепальної зброї:

«8) для примусового припинення польоту безпілотного повітряного судна, якщо є обґрунтовані підстави вважати, що такі судна використовуються для вчинення правопорушення або становлять загрозу життю чи здоров'ю, правам і свободам людей та/або поліцейського, шляхом пошкодження чи знищення безпілотного повітряного судна та/або складових частин безпілотної авіаційної системи».

Водночас доцільним виглядає внесення до цієї статті додаткових підстав застосування вогнепальної зброї без попередження проти безпілотного повітряного судна. На підставі вищевикладеного ч. 6 ст. 46 Закону України «Про Національну поліцію» слід викласти в такій редакції:

«6. Застосування вогнепальної зброї без попередження допускається:

1) **при спробі особи, яку затримує поліцейський із вогнепальною зброєю в руках, наблизитися до нього, скоротивши визначену ним відстань, чи доторкнутися до зброї;**

2) **у разі збройного нападу, а також у разі раптового нападу із застосуванням бойової техніки, транспортних засобів або інших засобів, що загрожують життю чи здоров'ю людей;**

- 3) якщо особа, затримана або заарештована за вчинення особливо тяжкого чи тяжкого злочину, втікає із застосуванням транспортного засобу;
- 4) якщо особа чинить збройний опір;
- 5) для припинення спроби заволодіти вогнепальною зброєю;
- 6) у разі необхідності припинення польоту безпілотною повітряною судна, якщо воно безпосередньо загрожує об'єктам критичної інфраструктури, життю та здоров'ю людей та працівника поліції.