

**Акт**  
**службового розслідування**

м. Київ

17 липня 2015 року

На виконання доручення Прем'єр-міністра України від 02 липня 2015 року № 27264/1/1-15, до листа Міністерства інфраструктури України від 30 червня 2015 року № 3378/09/14-15, керуючись Порядком проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 року № 950, наказів Нацдержслужби від 03 липня 2015 року № 147 та від 10 липня 2015 року № 153 комісією у складі: СКОПИЧА Олександра Дмитровича – заступника Голови Нацдержслужби (голова комісії); ВАСЬКІНА Максима Михайловича – головного спеціаліста відділу контролю за дотриманням законодавства про державну службу Департаменту контролю та взаємодії з органами влади Нацдержслужби; ІГОЛКІНА Сергія Михайловича – директора Департаменту контролю та взаємодії з органами влади Нацдержслужби; МИРОШЕНКО Євгена Володимировича – головного спеціаліста Відділу з питань запобігання та виявлення корупції Мінінфраструктури; ПІДОРІНА Олександра Олександровича – заступника директора департаменту – начальника відділу контролю за дотриманням законодавства про державну службу Департаменту контролю та взаємодії з органами влади Нацдержслужби; ТРИШОЛЬСЬКОГО Дмитра Олеговича – головного спеціаліста відділу контролю за дотриманням законодавства по боротьбі з корупцією Департаменту контролю та взаємодії з органами влади Нацдержслужби; ТКАЧ Тетяни Андріївни – начальника відділу правової роботи Юридичного департаменту Мінінфраструктури; ЯРМАКА Андрія Миколайовича – в.о. начальника Відділу авіаційного транспорту Мінінфраструктури у період з 03 по 17 липня 2015 року проведено службове розслідування щодо можливого неналежного виконання службових обов'язків Головою Державної авіаційної служби України Антонюком Д.Ю.

За результатами проведеного аналізу наданих документів та інформації з відкритих джерел комісією з проведення службового розслідування встановлено наступне.

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» постановою Кабінету Міністрів України від 08 жовтня 2014 року № 520 затверджено Положення про Державну авіаційну службу України (далі

Державіаслужба), згідно з яким Державіаслужба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури, який реалізує державну політику у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору України та є уповноваженим органом з питань цивільної авіації.

Державіаслужбу очолює Голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра інфраструктури.

Перший заступник та заступник Голови Державіаслужби призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра інфраструктури.

Державіаслужбу очолює **Антонюк Денис Юрійович**, призначений на посаду Голови Державіаслужби відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 березня 2014 року № 167-р, який приступив до виконання обов'язків відповідно до наказу Державіаслужби від 20 березня 2014 року № 62 о/с.

**Дата народження:** 21 січня 1977 року (м. Сумгаїт, Азербайджан).

**Освіта:** вища; Київський міжнародний університет цивільної авіації – 1999 рік, за спеціальністю «Комп'ютеризовані системи обробки інформації та управління».

**Стаж державної служби:** 1 рік 2 місяці.

**Дисциплінарні стягнення:** не має

Розподіл обов'язків між Головою, першим заступником Голови та заступником Голови, затверджено наказом Державіаслужби від 03 листопада 2014 року № 700. Зазначеним наказом визнано таким, що втратив чинність наказ Державіаслужби від 08 жовтня 2012 року № 688 «Про розподіл обов'язків між Головою, першим заступником Голови та заступником Голови».

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 255-р **МЕЛЬНИЧЕНКА Миколу Миколайовича** призначено заступником Голови Державіаслужби. Наказом Державіаслужби від 01 квітня 2015 року № 142 о/с Мельниченка М.М. призначено на посаду заступника Голови Державіаслужби.

**Дата народження:** 20 травня 1954 року.

**Освіта:** Київський національний економічний університет, 1999 рік, державне управління, адміністративний менеджмент, магістр; Київський інститут інженерів цивільної авіації, 1984 рік, технічна експлуатація авіаційного обладнання, інженер-електрик.

**Стаж державної служби:** 03 місяці.

**Дисциплінарні стягнення:** не має.

Організаційна структура Державіаслужби затверджена Головою Державіаслужби Антонюком Д.Ю. 19 травня 2014 року.

Статтею 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» визначено основні завдання центральних органів виконавчої влади, зокрема надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду (контролю); управління об'єктами державної власності; внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність, а також здійснення інших завдань, визначених законами України.

Повітряним кодексом України, прийнятим Верховною Радою України 19 травня 2011 року, встановлено, що державне регулювання у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору України здійснює в межах повноважень, зокрема, Державіаслужба, як центральний орган, що **забезпечує реалізацію** державної політики в галузі цивільної авіації (уповноважений орган з питань цивільної авіації згідно з п. 4 статті 4 Повітряного кодексу України).

Напрями, визначені статтею 5 Повітряного кодексу України, реалізуються уповноваженим органом з питань цивільної авіації шляхом:

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

Статтею 19 Конституції України встановлено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Відповідно до статті 6 Повітряного кодексу України керівник уповноваженого органу з питань цивільної авіації здійснює в межах та у спосіб, визначені законом, зокрема, такі повноваження:

- організація заходів щодо безпеки авіації;
- організація розроблення проектів авіаційних правил України і затвердження їх в установленому порядку;
- заборона, скасування, тимчасове припинення або зміна виконання будь-яких видів польотів і авіаційної діяльності у разі виявлення загрози безпеці польотів або їх невідповідності встановленим стандартам і авіаційним правилам України;
- регулювання використання повітряного простору України та його розподілу в інтересах національної економіки та безпеки;
- сертифікація і схвалення суб'єктів та об'єктів авіаційної діяльності з виданням відповідних сертифікатів;
- проведення перевірки та інспектування суб'єктів та об'єктів авіаційної діяльності для визначення відповідності, здійснення контролю за дотриманням вимог авіаційних правил України, розпорядчих документів та умов схвалення, включаючи перевірку повітряних суден іноземних держав під час виконання ними польотів над територією України;

видача ліцензій на провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів та/або вантажів повітряним транспортом, надання прав на експлуатацію повітряних ліній і призначень авіаперевізникам;

розроблення проектів міжнародних договорів України, підготовка пропозицій щодо їх укладення і денонсації;

Відповідно до Положення про Державну авіаційну службу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2014 року № 520 (далі – Положення про Державіаслужбу), Голова Державіаслужби здійснює керівництво її діяльністю, в установленому порядку представляє Державіаслужбу у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами і організаціями в Україні та за її межами, вносить на розгляд Міністра інфраструктури пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору України, розроблені Державіаслужбою проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, наказів Мінінфраструктури, а також позицію щодо проектів, розробниками яких є інші міністерства, організовує та контролює в межах повноважень, передбачених законом, виконання в апараті Державіаслужби Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, наказів Мінінфраструктури з питань, що належать до сфери діяльності Державіаслужби.

Нормативно-правове регулювання у сфері цивільної авіації здійснюється шляхом прийняття в установленому порядку нормативно-правових актів та прийняття уповноваженим органом з питань цивільної авіації (Державіаслужбою) авіаційних правил України, що регулюють діяльність цивільної авіації та використання повітряного простору України.

Авіаційні правила України, зокрема, встановлюють:

- види, форми сертифікатів та інших документів, що видаються уповноваженим органом з питань цивільної авіації;
- строки дії зазначених документів;
- детальний порядок та умови отримання, анулювання, припинення дії та відмови, у тому числі щодо видачі зазначених документів;
- вимоги до суб'єктів та об'єктів авіаційної діяльності, наявності у суб'єктів авіаційної діяльності систем управління безпекою польотів та систем управління якістю;
- правила та порядок виконання польотів;
- правила, порядок, обсяг і критерії оцінки, проведення перевірок, інспектування та аудиту, їх види, прийнятні методи визначення відповідності.

Статтею 94 Повітряного кодексу України встановлено умови виконання повітряних перевезень українським авіаперевізником, зокрема необхідність отримання ним права на експлуатацію певної повітряної лінії для виконання польотів з перевезення пасажирів, багажу та/або вантажу.

Право на експлуатацію повітряної лінії надається Державіаслужбою за письмовою заявою авіаперевізника щодо певних повітряних ліній на виконання:

- 1) регулярних повітряних перевезень у межах України;

2) регулярних міжнародних повітряних перевезень з/до України;

3) чартерних міжнародних повітряних перевезень з/до України або в межах України, що становлять систематичну серію, не менше одного рейсу на тиждень або не менше трьох рейсів на місяць;

4) авіаційних перевезень в інших державах.

Пунктом 8 статті 94 Кодексу встановлено, що Державіаслужба має право відмовити у наданні права на експлуатацію певної повітряної лінії та призначенні авіаперевізника або обмежити обсяг права на експлуатацію повітряної лінії у разі:

- наявності обмежень, передбачених міжнародними договорами України або угодами між авіаційними органами влади, а також авіаційними правилами України;

- потреби досягти рентабельності регулярних повітряних перевезень на повітряних лініях, які вже обслуговуються, за відсутності потреби у збільшенні ємності перевезень;

- якщо право на виконання регулярних польотів за цією повітряною лінією вже передано іншому авіаперевізнику в рамках виконання зобов'язань, що мають суспільно важливий характер;

- авіаперевізник не відповідає вимогам міжнародних договорів України та авіаційних правил України або не виконує їх.

### 1. Щодо експлуатації повітряних ліній українськими авіаперевізниками відповідно до міжнародних угод, укладених між Україною та іншими країнами

За результатами опрацювання інформації, наданої листом Державіаслужби від 15 липня 2015 року № 1.22-12642, відповідно до міжнародних угод, укладених між Україною та іншими країнами, авіасполучення України здійснюється з 55 країнами світу.

На відкритих умовах, тобто можливістю призначення декількох авіаперевізників та надання необмеженої кількості частот, авіасполучення здійснюється із 15 країнами; на частково обмежених умовах, тобто обмеженням кількості призначених авіаперевізників або обмеження кількості частот авіасполучення здійснюється із 32 країнами; на закритих умовах, тобто із можливістю призначити тільки одного авіаперевізника, та як правило, обмеженої кількості частот, авіасполучення здійснюється із 8 країнами світу.

Відповідно до затвердженого розкладу IATA-Літо 2015, фактично польоти здійснюються до 39 країн світу (без врахування внутрішнього авіаційного сполучення).

При цьому на відкритих умовах авіасполучення фактично здійснюється із 11 країнами, на частково обмежених умовах – 21 країнами, на закритих умовах – 7 країнами.

За всіма умовами (відкритими, частково обмеженими, закритими) авіаперевезення до 37 країн здійснює тільки авіакомпанія МАУ, в той час як інші авіакомпанії разом здійснюють авіаперевезення до 12 країн, з них на

відкритих умовах тільки до 5.

На цей час чинний сертифікат експлуатанта та чинну ліцензію на перевезення пасажирів повітряним транспортом, а отже відповідають умовам на отримання прав на експлуатацію міжнародних повітряних ліній, мають 18 українських авіакомпаній, але фактично авіаперевезення здійснюють тільки 7 авіакомпаній: ПрАТ «Авіакомпанія «Міжнародні авіалінії України», ПАТ «Авіакомпанія «Дніпроавіа», ПАТ «Мотор Січ», ТОВ «Авіаційна Компанія «Роза вітрів», ТОВ «Авіакомпанія «ЮТейр-Україна», ТОВ «Українсько-середземноморські авіалінії», ПрАТ «Ян Ейр».

Цього року на авіаційному ринку України припинила діяльність лоу-кост компанія ТОВ «Авіалінії Візз Ейр Україна», яка на двох повітряних суднах виконувала 16 авіарейсів.

В той же час найбільший парк повітряних суден має авіакомпанія МАУ (31 повітряне судно), а сумарна кількість повітряних суден інших авіакомпаній дорівнює 33 повітряним суднам.

Загалом авіакомпанією МАУ експлуатується в різні пори роки від 45 до 70 повітряних ліній, в той час як інші авіакомпанії сумарно експлуатують від 15 до 26 повітряних ліній.

Таким чином питома вага повітряних ліній, що експлуатуються авіакомпанією МАУ та іншими авіакомпаніями складає 73,7% та 26,3% відповідно, тобто частка експлуатації авіакомпанією МАУ повітряного сполучення більше ніж у 2,5 рази перевищує сумарний обсяг авіаційного сполучення, який експлуатується іншими авіакомпаніями.

При цьому більшість авіакомпаній експлуатують лише по одній повітряній лінії, навіть при наявності від 3 до 7 повітряних суден, та лише 2 авіакомпанії виконують авіаперевезення до 4 країн (Дніпроавіа: Республіка Болгарія, Грузія, Російська Федерація, республіка Туреччина; Українсько-середземноморські авіалінії: Ісламська Республіка Іран, Республіка Ірак, Ліван, Йорданське Хашимітське Королівство).

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що експлуатація повітряних ліній, навіть загально доступних, здійснюється українськими авіакомпаніями (за виключенням авіакомпанії МАУ) не в повній мірі, навіть з урахуванням того, що сумарний парк повітряних суден найбільшої авіакомпанії та інших авіакомпаній порівнянний.

## 2. Щодо дотримання вимог Порядку надання та анулювання прав на експлуатацію повітряних ліній, затвердженого наказом Державної авіаційної служби від 24 жовтня 2014 року № 686, під час проведення Комісії з розгляду питань щодо прав на експлуатацію повітряних ліній

Відповідно до частини 34 пункту 3 Положення про Державіаслужбу було затверджено наказ Державіаслужби від 24 жовтня 2014 року № 686 «Про затвердження Авіаційних правил України «Порядок надання та анулювання прав на експлуатацію повітряних ліній» (далі -- Порядок 686), який зареєстровано у Міністерстві юстиції 13 листопада 2014 року за № 1440/26217.

Порядок № 686 опубліковано 05 червня 2015 року в «Офіційному віснику України» зі змінами від 22 травня 2015 року.

Порядок 686 визначає процедуру надання, анулювання, відмови у наданні та обмеження обсягу прав на експлуатацію повітряних ліній українським та іноземним авіанеревізникам незалежно від форми власності, внесення змін до документів про права на експлуатацію повітряних ліній.

Відповідно до пункту 1.4 Порядку 686 питання щодо надання, анулювання, відмови у наданні, обмеження обсягу прав на експлуатацію повітряних ліній та внесення змін до документів про права на експлуатацію повітряних ліній розглядаються комісією з розгляду питань щодо прав на експлуатацію повітряних ліній (далі – Комісія), яка утворюється наказом Державіаслужби.

Наказом Державіаслужби від 05 червня 2015 року № 300 утворено Комісію у складі десяти посадових осіб Державіаслужби.

При цьому Державіаслужбою не затверджено персональний склад Комісії, натомість до її складу входять виключно особи, які обіймають певні посади в центральному апараті Державіаслужби.

У додатку до зазначеного наказу встановлено, що «У разі відсутності осіб, визначених у складі Комісії, їх функції у роботі Комісії виконують особи, що їх заміщують».

Враховуючи викладене, а також відсутність затвердженого регламенту (порядку) роботи Комісії, зазначена організаційна форма та існуюча процедура роботи Комісії виключає персональну відповідальність її членів за прийняття рішення та створює ризики вчинення ними корупційних правопорушень.

Відповідно до пункту 1.8 Порядку 686 основною формою роботи Комісії є засідання, яке збирається за рішенням голови Комісії. Голова Комісії повідомляє про час і місце проведення засідання Комісії.

Засідання Комісії проводиться у період з 26 по останнє число кожного місяця (за наявності хоча б однієї заяви або іншого питання, віднесеного до повноважень Комісії) і є правочинним, якщо в ньому беруть участь дві третини її членів.

Однак, Державіаслужбою прийнято рішення провести 09 червня 2015 року позачергове засідання Комісії, що суперечить Порядку 686, яким не передбачено проведення позачергових засідань Комісії. Отже, у Державіаслужби не було правових підстав для прийняття рішення щодо проведення позачергового засідання Комісії. Відповідне рішення прийнято з перевищенням визначених нормативно-правовими актами повноважень зазначеного центрального органу виконавчої влади.

#### *Щодо проведення засідання Комісії 09 червня 2015 року*

Як повідомив голова Комісії Мельніченко М.М. (заступник голови Державіаслужби), у зв'язку з тривалою перервою у розгляді заяв авіанеревізників рішення щодо проведення позачергового засідання Комісії було прийнято на нараді за участі Голови Державіаслужби Антонока Д.Ю.

05 червня 2015 року, тобто за 2 робочі дні до засідання Комісії, та як зазначено вище, в день утворення Комісії.

Так, 09 червня 2015 року відбулося перше засідання Комісії, до порядку денного якого включалось розгляд заяв щодо отримання прав на експлуатацію повітряних ліній авіакомпаній ТОВ «Авіакомпанія «Атласджет України» (далі – авіакомпанія Атласджет) та ПрАТ «Авіакомпанія «Міжнародні Авіалінії України» (далі – авіакомпанія МАУ), а також інші питання.

Згідно із інформацією, наданою секретарем Комісії Козицькою Ю.А. до Державіаслужби також надійшли заяви від авіакомпанії МААК «УРГА», однак ці заяви не були включені до порядку денного засідання Комісії.

Відповідно до пункту 1.13 Порядку за результатами своєї роботи Комісія приймає вмотивоване рішення, в якому може **рекомендувати** Голові Державіаслужби:

- надати право на експлуатацію повітряної лінії;
- відмовити в наданні права на експлуатацію повітряної лінії;
- обмежити обсяг прав на експлуатацію повітряної лінії;
- внести зміни до документа про право на експлуатацію повітряної лінії;
- анулювати право на експлуатацію повітряної лінії;
- залишити заяву без розгляду.

Відповідно до пункту 1.14 рішення Комісії приймаються відкритим голосуванням та оформлюються протоколом, який підписується всіма присутніми на засіданні членами Комісії та затверджується головою Комісії.

За результатами проведеного 09 червня 2015 року засідання Комісії складено Протокол від цієї ж дати № 1, затверджений Головою Комісії 10 червня 2015 року.

Відповідно до Протоколу № 1 Голова Комісії запропонував розглянути та винести на голосування прийняття рішень стосовно заяв авіакомпаній Атласджет та МАУ щодо отримання прав на експлуатацію лише тих повітряних ліній, відносно яких відсутні обмеження щодо кількості авіаперевізників, частоти виконання польотів та їхньої географії відповідно до діючих міжурядових угод про повітряне сполучення та законодавства України.

При цьому до порядку денного засідання Комісії від 09 червня 2015 року було внесено розгляд з 29 заяв авіакомпанії Атласджет та 35 заяв авіакомпанії МАУ.

Однак, відповідно до рішення Комісії було розглянуто тільки 6 заяв авіакомпанії Атласджет та 10 заяв авіакомпанії МАУ.

Тобто, більша частина заяв авіаперевізників залишились без розгляду, а заяви авіакомпанії МААК «УРГА» взагалі не було включено до порядку денного засідання Комісії.

Згідно із пунктом 1.9 Порядку на засіданні Комісії мають бути розглянуті та прийняті рішення **щодо всіх заяв**, що надійшли до Державіаслужби до 20 числа місяця, в якому проводиться засідання Комісії.

Відповідно до абзацу четвертого пункту 2.13 Комісія приймає вмотивоване рішення щодо залишення заяви без розгляду, якщо авіаперевізником подані не всі документи, які передбачені пунктами 2.8 - 2.10 розділу II Порядку 686.



Оскільки, авіакомпанії Атласджет та МАУ до власних заяв щодо отримання прав та експлуатацію повітряних ліній подали всі необхідні документи, Комісія не мала підстав лишати заяви авіакомпаній без розгляду відповідно до вимог Порядку 686.

На підставі Протоколу № 1 та у відповідності до пункту 2.14 Порядку 686 Державіаслужбою наказами від 10 червня 2015 року №№ 308-323 прийнято рішення щодо надання прав на експлуатацію повітряних ліній авіакомпаніям згідно з заявами.

**Враховуючи наведене, Комісія безпідставно залишила заяви, які надійшли до Державіаслужби, без розгляду. Такі дії Комісії виходять за межі визначених нормативно-правовими актами її повноважень.**

### *Щодо проведення засідання Комісії 26 червня 2015 року*

Відповідно до пункту 3.1 Порядку 686 у разі нездійснення авіаперевізником експлуатації повітряної лінії, щодо якої надано право, протягом 12 місяців або припинення експлуатації такої повітряної лінії на 12 місяців, припинення дії чи анулювання сертифіката експлуатанта або анулювання ліцензії, право на експлуатації повітряних ліній може бути анульовано.

Відповідно до пункту 3.2 Порядку 686 після того, як Державіаслужбі стало відомо про виникнення передбачених пунктом 3.1 Порядку 686 підстав анулювання права авіаперевізника на експлуатацію повітряної лінії, йому направляється повідомлення із зазначенням обставин, які стали відомі Державіаслужбі, та пропозицією надати відповідні пояснення та підтверджуючі документи до них.

Так, Державіаслужбою направлено листи від 12 червня 2015 року № 1.18-10737 до авіакомпанії ПАТ «Авіалінії Харкова», від 19 червня 2015 року 1.18-11333 до ТОВ «Авіакомпанія «Атласджет Україна», від 19 червня 2015 року № 1.18-11338 до ТОВ «Авіакомпанія «ХОРС», від 19 червня 2015 року № 1.18-11334 до ТОВ «ЯнЕйр» ЛТД, від 22 червня 2015 року № 1.18-11344 до ТОВ «Авіакомпанія Bravo», від 19 червня 2015 року № 1.18-11331 до ПАТ «Мотор Січ», від 19 червня 2015 року № 1.18-11336 до ПАТ «Авіаційна компанія «Дніпроавіа», від 19 червня 2015 року № 1.18-11335 до ТОВ «Авіакомпанія «Ютейр-Україна», від 19 червня 2015 року № 1.18-11329 до ТОВ «Авіалінії ВіззЕйр Україна», від 12 червня 2015 року № 1.18-10736 до ТОВ «Авіаційна Компанія «Роза Вітрів», від 19 червня 2015 № 1.18-11337 до ТОВ «Українсько-середземноморські авіалінії», від 19 червня 2015 року № 1.18-11327 до ПрАТ «Авіакомпанія «Міжнародні Авіалінії України» та від 19 червня 2015 року № 1.18-11330 до ПрАТ «Авіакомпанія «Ейр Онікс» з метою отримання пояснень через наявність підстав для анулювання деяких прав на експлуатацію повітряних ліній відповідно до пункту 3.1 Порядку 686.

Станом на 07 липня 2015 року відповідь на листи Державіаслужби отримано від ПАТ «Авіалінії Харкова» листом від 27 червня 2015 року № 333 (заресстрованого в Державіаслужбі 26 червня 2015 року за № 13253/0/1-1-15) з проханням анулювати всі надані їм права на експлуатацію повітряних ліній.

26 червня 2015 року відбулось друге засідання Комісії, до порядку денного якого включено розгляд заяв щодо отримання прав на експлуатацію повітряних ліній деяких авіакомпаній.

За результатами проведення засідання Комісії складено Протокол від 26 червня 2015 року № 2, затверджений Головою Комісії 01 липня 2015 року.

Згідно з пропозицією Голови Комісії додатково до порядку денного включено розгляд питань щодо анулювання раніше наданих авіаперевізникам прав на експлуатацію повітряних ліній, які відповідно до абзацу шостого пункту 3.1 Порядку 686 підлягають анулюванню через відсутність сертифіката експлуатанта/ліцензії у зазначених авіаперевізників.

Разом з тим відповідно до абзацу другого пункту 3.2 Порядку 686 авіаперевізник може надати до Державіаслужби відповідні пояснення та підтвердні документи до них протягом 30 календарних днів з дати отримання повідомлення.

Відповідно до абзацу третього пункту 3.2 Порядку 686 питання щодо анулювання прав авіаперевізника на експлуатацію повітряних ліній розглядається на найближчому засіданні Комісії *після спливу строку, передбаченого для надання авіаперевізником до Державіаслужби пояснень та підтвердних документів до них.*

**Тобто, Голова Комісії не мав правових підстав ініціювати внесення змін до порядку денного засідання Комісії, а Комісія не мала правових підстав розглядати питання анулювання прав на експлуатацію повітряних ліній ПРАТ «Авіакомпанія «Ейр Онікс», ТОВ «ВіззЕйр Україна», ТОВ «Авіакомпанія «ХОРС», оскільки не сплив строк, передбачений для надання авіаперевізником до Державіаслужби *пояснень та підтвердних документів до них.***

Крім того, Головою Комісії запропоновано на засіданні 26 червня 2015 року розглянути питання щодо анулювання раніше наданих прав на експлуатацію повітряних ліній ПАТ «Авіалінії Харкова» на основі листа ПАТ «Авіалінії Харкова» від 27 червня 2015 року № 333.

*Отже, дата підписання листа від авіаперевізника ПАТ «Авіалінії Харкова» зазначена пізніше, ніж дата проведення засідання Комісії.*

Також слід зазначити, що відповідно до пункту 1.10 Порядку 686 з метою інформування авіаперевізників про порядок денний засідання Комісії та відомості про заяви, які будуть на ньому розглядатися, розміщуються на офіційному сайті Державіаслужби з дотриманням вимог законодавства України не пізніше першого робочого дня після 20 числа місяця, в якому має відбутися таке засідання. **Тобто внесення змін порядку денного (включення питань, що не оприлюднювалися на сайті Державіаслужби) златне негативно впливати на об'єктивність та прозорість проведення засідань Комісії та призвести до порушення прав авіаперевізників.**

Відповідно до пункту 3 та пунктів 4.2, 5 Протоколу № 2 Комісії представник компанії МАУ заявив про внесення змін у відомості стосовно заявлених частот для рейсів Львів – Стамбул – Львів та Вінниця – Стамбул – Вінниця, а також відкликав зави щодо внесення змін до документів на право

експлуатації повітряної лінії Харків – Стамбул – Харків. Представник авіакомпанії ПАТ «Авіакомпанія «Дніпроавіа» відкликав заяву на експлуатацію повітряної лінії Харків – Стамбул – Харків. Представник авіакомпанії Атласджет заявив про внесення змін до відомостей щодо заявлених частот рейсів, що містяться в їх заявах на лінії Львів – Стамбул – Львів, Вінниця – Стамбул – Вінниця, Одеса – Стамбул – Одеса. Зазначені заяви оголошені *безпосередньо* під час проведення засідання Комісії.

Однак, відповідно до пункту 1.9 на засіданні Комісії мають бути розглянуті та прийняті рішення щодо всіх заяв, що надійшли до Державіаслужби до 20 числа місяця, в якому проводиться засідання Комісії. Внесення змін до заяв під час проведення засідання Комісії не передбачено Порядком 686.

На підставі Протоколу № 2 та у відповідності до пункту 2.14 Порядку 686 Державіаслужбою наказами від 02 липня 2015 року №№ 382-398 прийнято рішення щодо анулювання права на експлуатацію повітряних ліній ПАТ «Авіалінії Харкова» та надання прав на експлуатацію повітряних ліній авіакомпаніям згідно з поданими заявами.

Відповідно до абзацу другого пункту 2.14 Порядку 686 кожне рішення Державіаслужби оформлюється окремим наказом в день затвердження протоколу Комісії. Однак, рішення щодо Протоколу № 2 затверджені із порушенням терміну в 1 день.

*Таким чином, під час проведення засідання Комісії 26 червня 2015 року у Комісії не було правових підстав щодо розгляду питання анулювання права на експлуатацію повітряних ліній ПАТ «Авіакомпанія «Ейр Онікс», ТОВ «ВізьЕйр Україна», ТОВ «Авіакомпанія «ХОРС» оскільки не сплив строк, передбачений для надання авіаперевізником до Державіаслужби пояснень та підтвердних документів до них.*

*Крім того, під час засідання членами Комісії розглядались заяви представниками авіакомпаній вносились зміни до поданих заяв на експлуатацію повітряних ліній, що суперечить Порядку 686.*

Відповідно до п 1.13 Порядку 686 рішення Комісії мають рекомендаційний характер, на підставі яких голова Державіаслужби може прийняти одне з передбачених цим пунктом рішень. В той же час Голова Державіаслужби може прийняти рішення протилежне тому, яке прийнято на засіданні Комісії, що також підтверджено Головою та Секретарем Комісії.

Поряд з тим члени Комісії є виключно співробітниками Державіаслужби, та в силу своїх функціональних обов'язків та штатної структури є підлеглими керівництву Державіаслужби, що не може свідчити про неупередженість під час прийняття рішень на засіданнях Комісії.

На думку Комісії з проведення службового розслідування до складу Комісії не мають входити виключно співробітники Державіаслужби.

Також не є чітким порядок та процедура розгляду заяв від двох або більше авіаперевізників.

Згідно із п. 2.12 Порядку 686, якщо до Державіаслужби надійшли заяви від двох або більше авіаперевізників на один і той самий маршрут, щодо якого міжнародним договором України та домовленостями між авіаційними органами влади держав, уговоренованими на укладення таких домовленостей, передбачені обмеження щодо частоти перевезень або призначених авіаперевізників, відповідне право надається авіаперевізнику, який отримав більшу кількість балів за критеріями, що враховуються Комісією під час розгляду заяви щодо надання прав на експлуатацію повітряних ліній.

Як встановлено під час проведення службового розслідування, розрахунок балів за відповідними критеріями відбувається на підставі окремого доручення за підписом Голови Державіаслужби Антонюка Д.Ю., відповідно до якого відповідним структурним підрозділам Державіаслужби доручається надати у визначений термін відповідну інформацію до Управління міжнародного співробітництва та Європейської інтеграції.

Згідно з матеріалами службового розслідування та інформації, наданої секретарем Комісії Козіцькою Ю.А., встановлено, що запитувана інформація надається у довільній формі або у вигляді службової записки, яка надається зазначеними в окремому дорученні структурними підрозділами.

У подальшому, секретарем Комісії проводиться підрахунок балів за критеріями передбаченими Порядком 686.

При цьому Порядком 686 не регламентовано порядок збирання, надходження та оброблення такої інформації, контроль та відповідальність за об'єктивність її обчислення.

Об'єктивність підрахунку балів за критеріями та подальше надання права на експлуатацію повітряної лінії, виникає при дослідженні інформації, що надана заступником директора департаменту фінансів та економіки на виконання окремого доручення голови Державіаслужби від 16 червня 2015 року № 1.23.-32 містить посилання на те, що: *«авіакомпанія МАУ має заборгованість зі сплати до Державного бюджету державних зборів стягнутих з пасажирів, що відлетів з аеропортів України та з відправника вантажу на суму 73 126 641,81 грн.»*.

Поряд із цим Порядком 686 не передбачено, на відміну від Порядку 245, який втратив чинність із набранням чинності Порядку 686, врахування такої заборгованості перед Державним спеціалізованим фондом фінансування загальнодержавних витрат на авіаційну діяльність та участь України у міжнародних авіаційних організаціях та державними підприємствами авіаційної галузі під час розгляду питання видачі права на експлуатацію певної повітряної лінії.

Враховуючи викладене Комісія з проведення службового розслідування вважає, що діяльність Комісії у Державіаслужбі відбувалось із порушеннями Порядку 686, що свідчить про неналежний рівень організації роботи з розгляду питань щодо надання та анулювання прав на експлуатацію повітряних ліній.

При цьому, порядок та процедури надання, анулювання, відмови у наданні прав на експлуатацію повітряних ліній Державіаслужбою є такими, що

умови для надання окремим суб'єктам господарювання переваг та потребують удосконалення, зокрема, в частині регламентації процедур розгляду та прийняття рішень комісією з розгляду питань щодо прав на експлуатацію повітряних ліній.

Головою Комісії Мелніченком М.М. допущено наступні порушення під час проведення засідань Комісії:

1. ініціювання змін до порядку денного засідання Комісії та розгляд заяв не включених до порядку денного.
2. Вибірковий розгляд заяв авіаперевізників під час засідань.
3. Розгляд на засідання 26 червня 2015 року заяви, дата реєстрації якої фактично відбулась після дати засідання.

### 3. Щодо правомірності допуску Державіаслужбою ПрАТ «Авіакомпанія «Міжнародні Авіалінії України» на виконання з 16 червня 2015 року регулярних міжнародних повітряних перевезень за повітряною лінією Київ – Амман (Йорданське Хашімітське Королівство) – Київ

Відповідно до частин першої – третьої статті 94 Повітряного кодексу України (набув чинності 19 травня 2011 року):

- авіаперевізник зобов'язаний надавати послуги з повітряних перевезень в обсягах і на умовах, передбачених сертифікатом експлуатанта, ліцензією та наданими йому правами на експлуатацію повітряних ліній.

- для виконання польотів з перевезення пасажирів, багажу та/або вантажу, пошти за плату та/або за наймом авіаперевізник повинен мати відповідне право на експлуатацію певної повітряної лінії.

- право на експлуатацію повітряної лінії надається уповноваженим органом з питань цивільної авіації за письмовою заявою авіаперевізника щодо певних повітряних ліній на виконання, зокрема, *регулярних міжнародних повітряних перевезень з/до України.*

Відповідно до частини четвертої статті 94 Повітряного кодексу України, порядок надання і анулювання прав на експлуатацію повітряних ліній та порядок затвердження розкладу руху авіаперевізників встановлюються авіаційними правилами України:

1) з 05 червня 2015 діє Порядок 686.

З 31 травня 2013 року до 04 червня 2015 року діяв Порядок надання та анулювання прав на експлуатацію повітряних ліній, затверджений наказом Мінінфраструктури від 23 квітня 2013 року № 245, зареєстрований в Мін'юсті 18 травня 2013 року за № 765/23297 (далі – Порядок 245).

До 31 травня 2013 року діяли такі акти Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації:

- Положення про призначене авіапідприємство з боку України на експлуатацію міжнародної повітряної лінії, затверджене наказом Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 24 грудня

2004 року № 247, зареєстроване у Мін'юсті 29 грудня 2004 року за № 1665/10264 (далі – Положення 247);

- Положення про порядок проведення конкурсу на право експлуатації міжнародної повітряної лінії, затверджене наказом Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації 24 грудня 2004 року № 248, зареєстроване в Мін'юсті 29 грудня 2004 року за № 1666/10265.

2) Порядок затвердження розкладу руху регулюється Правилами надання експлуатантам дозволів на виліт з аеропортів України та приліт до аеропортів України, затверджених спільним наказом Державіаслужби та Міністерства оборони України від 28 листопада 2005 року № 897/703, зареєстрованого в Мін'юсті 28 грудня 2005 року за № 1572/11852 (далі – Правила надання дозволів).

27 жовтня 2011 року Ліцензійною комісією Державіаслужби відповідно до Положення 247 надано авіакомпанії МАУ *право виконувати регулярні польоти* за повітряною лінією Київ–Амман (Йорданське Хашимітське Королівство) –Київ. У подальшому, 24 лютого 2012 року авіакомпанія МАУ отримала призначення на цю повітряну лінію. Проте, фактичне виконання рейсів за цією повітряною лінією авіакомпанія МАУ не розпочала.

#### *Набрання чинності Порядку 245*

З метою приведення нормативно-правових актів у відповідність до прийнятого Повітряного кодексу України, відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та Положення про Мінінфраструктури, Мінінфраструктури було видано Порядок 245, що встановив механізм надання, анулювання, внесення змін, відмови у наданні та обмеження обсягу *прав на експлуатацію повітряних ліній* українським та іноземним авіаперевізникам незалежно від форм власності.

Відповідно до пункту 2.3 Порядку 245 для розгляду питань щодо надання, анулювання, внесення змін, відмови у наданні та обмеження обсягу прав на експлуатацію повітряних ліній було утворено комісію з формування та реалізації державної політики щодо експлуатації повітряних ліній (далі – Комісія з експлуатації повітряних ліній), до складу якої входили представники Мінінфраструктури та Державіаслужби.

З метою підвищення ефективності використання повітряних ліній Мінінфраструктури листом від 26 липня 2013 року № 8392/09/10-13 звернулося до українських авіаперевізників з проханням переглянути наявні призначення та надати до Мінінфраструктури заяви щодо оформлення таких прав на експлуатацію повітряних ліній, за якими авіаперевізники планують виконувати повітряні перевезення. Авіакомпанія МАУ не надала відповідних заяв.

У подальшому, на виконання пункту 13 Протоколу № 6 засідання Комісії з експлуатації повітряних ліній, затвердженого наказом Мінінфраструктури від 21 жовтня 2013 року № 822, та з метою затвердження розкладу регулярних рейсів на період зимової навігації 2013-2014 років, авіакомпаніям, які фактично виконували міжнародні регулярні рейси у літньому періоді навігації 2013 року та не надали заяв щодо переоформлення прав на експлуатацію повітряних ліній відповідно до листа Мінінфраструктури від 26 липня 2013 року № 8392/09/10-

13. Комісія з експлуатації повітряних ліній прийняла рішення оформити права на експлуатацію повітряних ліній на виконання регулярних міжнародних повітряних перевезень з/до України за маршрутами, внесеними до додатку до ліцензії на провадження діяльності з перевезення пасажирів та/або вантажу повітряним транспортом. Оскільки авіакомпанія МАУ фактично не виконувала рейсів за маршрутом Київ – Амман – Київ, то права на експлуатацію відповідної повітряної лінії їй не було надано.

Авіакомпанія МАУ листом від 26 травня 2014 року № 1.1.17-223 надіслала заяву до Мінінфраструктури на отримання права на експлуатацію повітряної лінії Київ – Амман (Йорданське Хашимітське Королівство) – Київ, яка була розглянута на засіданні Комісії з експлуатації повітряних ліній № 15.

Відповідно до пункту 1.1 Протоколу № 15 засідання Комісії з експлуатації повітряних ліній, авіакомпанії МАУ було відмовлено в наданні прав на експлуатацію повітряної лінії Київ – Амман (Йорданське Хашимітське Королівство) – Київ на виконання регулярних міжнародних повітряних перевезень з/до України на підставі пункту 4 частини восьмої статті 94 Повітряного кодексу України та пунктів 2.1, 2.9 Порядку 245.

Однак, Державіаслужба листами від 22 грудня 2014 року № 1.14-14612 та № 1.10-14613 звернулась до Міністерства закордонних справ України та авіаційних органів влади Йорданського Хашимітського Королівства щодо повторного інформування про призначення авіакомпанії МАУ на повітряну лінію Київ – Амман (Йорданське Хашимітське Королівство) – Київ з боку української сторони у відповідності до листа Державіаслужби від 13 лютого 2012 року № 1.10-02637 не маючи на це законних підстав та в супереч нормам діючого законодавства.

З метою належного опрацювання зазначеного питання, Мінінфраструктури підготувало окреме доручення Державіаслужбі від 15 квітня 2015 року № 335/09/11-15 з проханням надати письмові пояснення щодо вищезазначених дій Державіаслужби.

Листом від 20 квітня 2014 року № 1.20-7444 Державіаслужба поінформувала Мінінфраструктури, що рішення про анулювання права (призначення) на регулярну експлуатацію міжнародної повітряної лінії за маршрутом Київ – Амман – Київ, надане авіакомпанії МАУ Ліцензійною комісією Державіаслужби, яка діяла відповідно до Положення 247, не приймалось, оскільки з дати надання призначення і до моменту втрати чинності Положення 247 минуло менше 18 місяців, а повноваження Ліцензійної комісії припинились з моменту набрання чинності Порядку 245.

Однак, відповідно до пункту 3.3 Порядку 245 тільки після надання авіаперевізнику *права на експлуатацію повітряної лінії* на виконання регулярних міжнародних повітряних перевезень з/до України Державіаслужба направляє до Міністерства закордонних справ відповідну інформацію для оформлення призначення у встановленому законодавством порядку.

05 червня 2015 року набув чинності Порядок 686.

Авіакомпанія МАУ листом від 08 червня 2015 року № 01-17-174 подала заяву до Державіаслужби на отримання права на експлуатацію повітряної лінії

Київ – Амман (Йорданське Хашимітське Королівство) – Київ.

В подальшому, авіакомпанія МАУ листом від 15 червня 2015 року № 01-17-184 звернулася до Державіаслужби з проханням розглянути Заяву про внесення змін до документа про право на виконання регулярних польотів на заміну листа авіакомпанії МАУ від 08 червня 2015 № 01-17-174. У зазначеному листі авіакомпанія МАУ просить внести зміни до документу про право на виконання регулярних польотів за маршрутом Київ – Амман – Київ авіакомпанії МАУ, що визначається додатком № 1 до ліцензії АГ № 505921 з надання послуг з перевезення пасажирів, вантажу повітряним транспортом та визначити частоту виконання рейсів – 3 рейси на тиждень.

Тобто, фактично переоформлення документа про право на виконання регулярних польотів за маршрутом Київ – Амман – Київ у відповідності до чинного законодавства, що ще раз підтверджує відсутність у авіакомпанії МАУ встановленого законодавством документа – *права на експлуатацію повітряної лінії*.

У той самий час, відповідно до Протоколу № 1 засідання Комісії Державіаслужби, затвердженого головою комісії 10 червня 2015 року, та Протоколу № 2, затвердженого головою комісії 01 липня 2015 року, Комісія Державіаслужби не приймала рішень рекомендувати Голові Державіаслужби надати право або внести зміни до права на виконання регулярних польотів за маршрутом Київ – Амман (Йорданське Хашимітське Королівство) – Київ авіакомпанії МАУ.

Однак, авіакомпанії МАУ з 16 червня 2015 року фактично розпочала експлуатацію повітряної лінії Київ – Амман (Йорданське Хашимітське Королівство) – Київ та виконання регулярних міжнародних повітряних перевезень за цією повітряною лінією.

Для початку виконання рейсів за повітряною лінією Київ – Амман (Йорданське Хашимітське Королівство) – Київ, авіакомпанія МАУ (крім відповідного права на експлуатацію цієї повітряної лінії) повинна отримати в Державіаслужбі дозвіл на виконання міжнародних регулярних польотів у повітряному просторі України та погодити розклад руху.

Відповідно до Правил надання дозволів, Державіаслужба надає дозвіл на виконання міжнародних регулярних польотів у повітряному просторі України та погоджує розклад руху (певну кількість рейсів на тиждень) на підставі раніше наданого права на експлуатацію відповідної повітряної лінії, яке містить відомості щодо кількості дозволених авіаперевізнику частот (рейсів на тиждень).

Згідно з поясненнями Державіаслужби, Повітряний кодекс України, Порядок 245, протоколи Ліцензійної комісії та комісії, створеної відповідно до Порядку 245, не містять жодних положень щодо припинення чи анулювання права МАУ виконувати регулярні польоти за маршрутом Київ – Амман – Київ.

Натомість, відповідно до пункту 3.2. розділу 3 Положення 247 права на виконання регулярних польотів видавалися на необмежений термін, в тому числі і видане 24 лютого 2012 року право авіакомпанії МАУ на виконання



регулярних польотів за маршрутом Київ – Амман – Київ, що оформлене додатком №1 до ліцензії АГ №505921.

Крім того, щодо зворотної дії в часі законів Конституційний Суд України сформулював правову позицію, згідно з якою дію нормативно-правового акта в часі треба розуміти так, що до події, факту застосовується той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 09 лютого 1999 року № 1-рп/99).

Враховуючи вищезазначені положення законодавства України, права на виконання регулярних польотів, як авіакомпанії МАУ та й інших авіакомпаній, які видані до набрання чинності наказом Мінінфраструктури № 245 і які не були анульовані відповідним рішенням, на сьогодні залишаються чинними, оскільки іншого законодавством України не визначено, що також підтверджується судовими рішеннями першої, апеляційної та касаційної інстанцій у адміністративній справі №826/12976/14.

Отже, право на виконання регулярних польотів за маршрутом Київ – Амман – Київ, яке виникло 24 лютого 2012 року є необмеженим за терміном дії та за кількістю дозволених частот та оформлене додатком №1 до ліцензії АГ № 505921, як це передбачалося законодавством, яке було чинне на дату надання права.

Що стосується надання авіакомпаніям дозволу на виконання польотів та підстав для затвердження розкладу руху, то повідомляється наступне.

Враховуючи те, що право на виконання регулярних польотів за маршрутом Київ – Амман – Київ було надано авіакомпанії МАУ після набрання чинності Повітряним кодексом України, а на момент його надання документом, який засвідчує це право був додаток № 1 до ліцензії і Повітряний кодекс України не вказує на будь-яку конкретну форму документа про право, вважаємо, що додаток № 1 до ліцензії є документом на право експлуатації певної повітряної лінії стосовно прав, виданих до набрання чинності наказом Мінінфраструктури від 23 квітня 2013 року № 245.

Відповідно до розділу 2 Правил надання дозволів, для виконання міжнародних регулярних польотів експлуатанти України повинні мати відповідне призначення на конкретну міжнародну повітряну лінію та отримати від департаменту авіаційних перевезень та ліцензування Державіаслужби України затвердження (погодження) розкладу руху ПС. Для затвердження розкладу руху експлуатанти надсилають до ДАПЛ Державіаслужби України заявку, у якій вказують: період здійснення польотів, вид перевезень (пасажирські, вантажні), трилітерний код ІКАО, номер рейсу, маршрут перевезень, тип ПС і його провізну ємність, час прильоту (вильоту), дні виконання.

МАУ на маршрут Київ – Амман – Київ має відповідне призначення з 13 березня 2012 року.

Вимагати інші документи Державіаслужба не має права. Також, Державіаслужба не має права не затверджувати розклад руху авіакомпаніям на підставі того, що вони мають права на виконання регулярних польотів за повітряними лініями без зазначення кількості частот або їх документ про право

не відповідає формі, наведеній у наказі Державіаслужби від 24 жовтня 2014 року № 686, або якщо ці права надані до набрання чинності Порядку № 245, оскільки законодавство України не містить жодних положень, де б зазначалось таке повноваження Державіаслужби.

Підсумовуючи вищезазначене, Державіаслужба вважає, що вона не мала жодних правових підстав для відмови у погодженні розкладу руху МАУ на лінії Київ – Амман – Київ.

Слід наголосити, що з прийняттям Порядку 245 на законодавчому рівні запроваджено новий тип документу – *право на експлуатацію повітряної лінії* та передбачено порядок їх надання не тільки на міжнародні регулярні лінії але на внутрішні регулярні, чартерні та перевезення в інших державах відповідно до нової редакції Повітряного кодексу.

З метою затвердження розкладу регулярних рейсів на період зимової навігації 2013-2014 років, авіакомпаніям, які фактично виконували міжнародні регулярні рейси у літньому періоді навігації 2013 року та не надали заяв щодо переоформлення прав на експлуатацію повітряних ліній відповідно до листа Мінінфраструктури від 26 липня 2013 року № 8392/09/10-13, Державіаслужба видала права на експлуатацію повітряних ліній, згідно з Протоколом № 6, затвердженого наказом Мінінфраструктури від 21 жовтня 2013 року № 822.

Затвердження розкладу руху з періоду зимової навігації IATA 2013 року відбувається на основі прав на експлуатацію відповідних повітряних ліній, в яких зазначено дозволена частота виконання польотів.

Щодо рішення суду доцільно зазначити, що детальне вивчення рішень (описової частини) судів першої, апеляційної та касаційної інстанцій у адміністративній справі № 826/12976/14 дає можливість стверджувати, що право на виконання рейсів за маршрутом Київ – Амман – Київ не було предметом оскарження за зазначеною адміністративною справою. Цю позицію можна обґрунтувати наступним.

Відповідно до частини першої статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ) основним завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

Відповідно до пункту 8 частини 1 статті 3 КАСУ позивачем по адміністративній справі є особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов до адміністративного суду. У адміністративній справі № 826/12976/14 позивачем виступила авіакомпанія Атласджет, яка з урахуванням зазначених попередньо положень КАСУ оскаржувала рішення органу державної влади в частині, що стосувалась їх прав, свобод та інтересів.

Оскільки маршрут Київ – Амман – Київ не входив до сфери інтересів авіакомпанії Атласджет, так як право на виконання рейсів за цим маршрутом

«Українсько-середземноморські авіалінії», то доцільно зазначити, що він не був предметом спору у адміністративній справі № 826/12976/14. Предметом спору у адміністративній справі № 826/12976/14 виступили інші маршрути, які становили спільний інтерес як для позивача так й для третьої особи, яка не заявляла самостійних вимог на предмет спорту – авіакомпанії МАУ.

Відповідно до статті 11 КАСУ суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до Кодексу, і не може виходити за межі позовних вимог. Оскільки з урахуванням наведених вище доводів право на виконання рейсів за маршрутом Київ – Амман – Київ не було предметом оскарження за адміністративною справою № 826/12976/14, не можна стверджувати, що адміністративним судом підтверджено право авіакомпанії МАУ стосовно наявності у останньої прав на експлуатацію повітряних авіаліній за маршрутом Київ – Амман – Київ.

Разом з тим доцільно зазначити, що відповідно до постанови суду по адміністративній справі № 826/12976/14 пункт 13 Протоколу № 6 залишено в силі. Відповідно до пункту 13 Протоколу № 6 з метою затвердження розкладу регулярних рейсів на період зимової навігації 2013-2014 років, авіакомпаніям, які фактично виконували міжнародні регулярні рейси у літньому періоді навігації 2013 року та не надали заяв щодо переоформлення прав на експлуатацію повітряних ліній відповідно до листа Міністерства інфраструктури від 26 липня 2013 року № 8392/09/10-13, комісія прийняла рішення оформити права на експлуатацію повітряних ліній на виконання регулярних міжнародних повітряних перевезень з/до України за маршрутами, внесеними до додатку до ліцензії на провадження діяльності з перевезення пасажирів та/або вантажу повітряним транспортом, із визначенням певних умов їх експлуатації.

У зв'язку з тим, що авіакомпанія МАУ фактично не виконувала міжнародні регулярні рейси за маршрутом Київ – Амман – Київ у літньому періоді навігації 2013 року, то відповідно й документ про право на експлуатацію повітряної лінії за маршрутом Київ – Амман – Київ авіакомпанії МАУ на підставі до п.13 Протоколу № 6 теж не повинен видаватися.

Необхідно зазначити, що відповідно до Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів, вантажів повітряним транспортом, затверджених наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Міністерства транспорту України від 26 листопада 2001 року № 139/821, зареєстрованих в Міністерстві юстиції України 07 грудня 2001 року за № 1010/6201, авіаперевізнику видається ліцензія. Проте зазначеним наказом не передбачено наявність додатка до такої ліцензій та умови його оформлення й видачі.

**Враховуючи вищевикладене, керівництво Державіаслужба перевищило свої повноваження та незаконно (у протиріч Повітряному кодексу України та зазначених вище нормативно-правових актів):**

- листами від 22 грудня 2014 року № 1.14-14612 та № 1.10-14613 звернулось до Міністерства закордонних справ України та авіаційних органів влади Йорданського Хашимітського Королівства щодо

інформування про призначення авіакомпанії МАУ на повітряну лінію Київ – Амман (Йорданське Хашимітське Королівство) – Київ з боку української сторони;

- надало дозвіл на виконання міжнародних регулярних польотів у повітряному просторі України та погодило розклад руху авіакомпанії МАУ на виконання рейсів за повітряною лінією Київ – Амман (Йорданське Хашимітське Королівство) – Київ.

#### 4. Щодо діяльності Державіаслужби в сфері сертифікації аеропортів та інших суб'єктів аеропортової діяльності

Порядок і процедури видачі сертифікації аеропортів та інших суб'єктів аеропортової діяльності встановлений Правилами сертифікації аеропортів (далі – Правила сертифікації), затвердженими наказом Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 13 червня 2006 року № 407 та зареєстрованими в Міністерстві юстиції України 23 червня 2006 року за № 740/12614.

Мініфраструктури було проведено перевірку діяльності Державіаслужби щодо видачі Сертифікатів відповідності ТОВ «Транс-Аерохендлінг», за результатами якої складено акт перевірки від 05 березня 2015 року, а також перевірку діяльності Державіаслужби щодо видачі Сертифікатів відповідності ТОВ «Аерохендлінг», за результатами якої складено акт перевірки від 08 травня 2015 року.

Аналіз, матеріалів, які використовувались комісіями Мініфраструктури при проведенні цих перевірок вказує на те, що проведення сертифікації ТОВ «Транс-Аерохендлінг» та ТОВ «Аерохендлінг» здійснено з недоліками та порушеннями Правил сертифікації. При цьому, при сертифікації ТОВ «Транс-Аерохендлінг» та ТОВ «Аерохендлінг» посадовими особами Державіаслужби застосовувались суттєво відмінні підходи до процедури сертифікації.

Так, у порушення вимог підпункту 3.2.7 Правил сертифікації Державіаслужба в односторонньому порядку наказом від 25 вересня 2014 року № 629 проведення сертифікаційного обстеження ТОВ «Транс-Аерохендлінг» призначила на новий, не передбачений в узгодженому заявником та Державіаслужбою плані-графіку сертифікаційних заходів, період - з 29 по 30 вересня 2014 року.

У порушення вимог підпункту 3.4.3.1 Правил сертифікації Акт сертифікаційного обстеження ТОВ «Транс-Аерохендлінг» було оформлено без дотримання встановленого цими Правилами строку. Майже 2,5 місяці після затвердження керівником Державіаслужби Акта сертифікаційного обстеження ТОВ «Транс-Аерохендлінг» Державіаслужба змінила зміст однією з наведених у Акті невідповідностей, що перешкоджали видачі сертифіката – якщо у Акті в якості такої невідповідності було названо відсутність погодження технологічних документів з ТОВ «Мастер-Авіа», то через 2,5 місяці у листі Державіаслужби від 14 січня 2015 року №1.18-269 в якості неусунутої

невідповідності зазначено відсутність технологічних документів погоджених з керівником аеропорту.

Натомість, під час проведення сертифікації ТОВ «Аерохендлінг» порушення Правил сертифікації спостерігались від самого початку проведення цієї сертифікації.

На відміну від сертифікації ТОВ «Транс-Аерохендлінг» сертифікація ТОВ «Аерохендлінг» була розпочата на підставі неналежним чином оформленої заявки та неповного пакету доказової документації, що свідчить про недотримання вимог підпунктів 3.1.3. та 3.1.5. Правил сертифікації.

При цьому, незважаючи на положення підпунктів 3.2.3. та 3.2.4. Правил сертифікації та невиконання ТОВ «Аерохендлінг» вимог підпункту 3.1 цих Правил щодо оформлення Заявки та комплекту доказової документації, Державіаслужба України фактично надала позитивну попередню оцінку Заявці та доказовій документації та прийняла Заявку до розгляду, не скориставшись можливістю відхилення цієї Заявки із роз'ясненням заявникові причин повернення Заявки.

Згідно з підпунктом 3.3.4. Правил сертифікації під час проведення експертизи доказової документації у числі іншого має бути перевірено, що Заявник:

- має у наявності документи згідно з підпунктом 3.1.6;
- має підрозділи, персонал, обладнання, спорудження, документацію, фінансові ресурси, будинки та інше, що необхідно для забезпечення запропонованих послуг.

Проте, серед документів, пов'язаних із сертифікацією цього товариства відсутні: сертифікати про підготовку співробітників ТОВ «Аерохендлінг» за напрямками визначеними у підпунктах 5.1 – 5.11 пункту 5, підпунктах 6.1 – 6.5 пункту 6 та пункту 7 Переліку напрямків підготовки персоналу з наземного обслуговування, що є додатком 1 до Правил сертифікації навчальних закладів цивільної авіації України з підготовки, перепідготовки, підтвердження/відновлення та підвищення кваліфікації персоналу з наземного обслуговування, затверджених наказом Міністерства інфраструктури України від 26 лютого 2013 року № 118, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 20 березня 2013 року за № 446/22978.

Тож, із заявою від 29 вересня 2014 року ТОВ «Аерохендлінг» подало не повний пакет документів. Документи, що підтверджують фактичну наявність у ТОВ «Аерохендлінг» авіаційної наземної техніки та спецтехніки, необхідної для виконання заявлених видів робіт, відсутні.

Відповідно до пункту 3.3.5. Правил сертифікації оцінка доказової документації містить у собі загальне ознайомлення з наданими документами з технології виробничих процесів, процедур, операцій та визначення їх відповідності вимогам нормативних документів. Для суб'єктів комерційного обслуговування надані документи повинні бути погоджені з керівництвом аеропорту. Однак, не усі технологічні документи, подані ТОВ «Аерохендлінг» були погоджені із керівником міжнародного аеропорту «Бориспіль».

Згідно з пунктом 3.3.11. Правил сертифікації заявник зобов'язаний усунути недоліки, які були виявлені при експертизі доказової документації, та

подати в Державіаслужбу України необхідні документи або зміни до доказової документації. При цьому, на відміну від сертифікації ТОВ «Транс-Аерохендлінг», не дочекуючись моменту повного усунення ТОВ «Аерохедлінг» порушень, виявлених на стадії експертизи доказової документації Державіаслужба перейшла до наступного її етапу -- сертифікаційного обстеження.

На відміну від сертифікації ТОВ «Транс-Аерохендлінг» під час сертифікації ТОВ «Аерохедлінг» такі невідповідності, як відсутність детальних технологічних карт виконання робіт та взаємодії персоналу під час обслуговування повітряних суден та необхідність доопрацювання Технологічної карти № 20 в частині видалення обледеніння на поверхні повітряних суден/залобіганню обледенінню віднесено до невідповідностей, які не перешкоджають видачі сертифіката, а така невідповідність, як відсутність на технологічних картах погодження керівника аеропорту взагалі у Акті сертифікаційного обстеження не зазначена.

Як вбачається з Акта сертифікаційного обстеження, до числа невідповідностей не було включено невідповідність, виявлену за результатами комплексної експертизи доказової документації - відсутність договору на утилізацію сміття. Адже такий договір було укладено лише 25 березня 2015 року, тобто вже після видачі ТОВ «Аерохендлінг» Сертифіката відповідності № КВР-СКО-216-01 від 14 січня 2015 року.

Таким чином, під час сертифікації ТОВ «Аерохендлінг» та ТОВ «Транс-Аерохендлінг» Державіаслужбою допускались як порушення вимог Правил сертифікації, так і застосування різних підходів до сертифікації суб'єктів аеропортової діяльності, у тому числі: надання різних оцінок факту відсутності погодження керівництва аеропорту на технологічних документах різних заявників; застосування різних підходів до оцінки заявок, наданих комплектів доказової документації та звітів про стан усунення порушень.

Наведеному сприяла наявність прогалин, недоліків у нормативно-правових актах, якими визначається порядок сертифікації суб'єктів аеропортової діяльності, що призводить до непрозорості самої процедури сертифікації, створює передумови для застосування подвійних стандартів та неоднакових підходів, висунення неоднакових вимог до різних суб'єктів аеропортової діяльності, які займаються одними й тими ж самими видами діяльності в аеропортах.

Враховуючи наведене, Комісія з проведення службового розслідування вважає, що має місце недостатній рівень організації у Державній авіаційній службі України роботи з проведення сертифікації аеропортів та інших суб'єктів аеропортової діяльності. Поряд з тим, дії посадових осіб Державіаслужби з сертифікації ТОВ «Транс-Аерохендлінг» та ТОВ «Аерохедлінг» можуть містити ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого статтею 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді

антиконкурентних дій органу влади. Зазначене питання потребує поглибленого дослідження спеціально уповноваженим державним органом в порядку встановленому законодавством про захист економічної конкуренції.

##### 5. Щодо звільнення працівників Державіаслужби

Наказом Державіаслужби від 20 квітня 2015 року № 164о/с Коршука Сергія Миколайовича звільнено з посади директора Департаменту авіаційних перевезень та аеропортів Державіаслужби відповідно до пункту 1 статті 40 Кодексу законів про працю України.

Комісією з проведення службового розслідування встановлено, що Коршука С.М. повідомлено про можливе наступне вивільнення 13 січня 2015 року, що підтверджується підписом Коршука С.М. у відомості про повідомлення працівників Державіаслужби України про майбутнє звільнення.

У той же час, відповідно до таблицю обліку робочого часу працівників Департаменту авіаційних перевезень та аеропортів за квітень 2015 року Коршук С.М. з 01 по 17 квітня 2015 року обліковувався як тимчасово непрацездатний.

Крім того, з Листка непрацездатності серії АГЧ № 534304 вбачається, що Коршук С.М. з 19 по 24 квітня 2015 року перебував на стаціонарному лікуванні, про що повідомив Державіаслужбу листом від 19 квітня 2015 року (реєстраційний від 21 квітня 2015 року № К-94).

Відповідно до частини другої статті 40 Кодексу законів про працю України не допускається звільнення працівника з ініціативи власника або уповноваженого ним органу в період його тимчасової непрацездатності, а також у період перебування працівника у відпустці.

*Таким чином Коршука С.М. звільнено з посади у період його тимчасової непрацездатності.*

Наказом Державіаслужби від 12 лютого 2015 року № 68о/с Марчука Віктора Івановича звільнено з посади заступника директора Департаменту авіаційних перевезень та аеропортів Державіаслужби відповідно до пункту 1 статті 40 Кодексу законів про працю України.

Комісією з проведення службового розслідування встановлено, що Марчука В.І. було повідомлено про можливе наступне вивільнення 05 грудня 2014 року, що підтверджується підписом Марчука В.І. у відомості про повідомлення працівників Державіаслужби про майбутнє звільнення.

У той же час, відповідно до таблицю робочого часу працівників Департаменту авіаційних перевезень та аеропортів за лютий 2015 року з 11 по 12 лютого 2015 року Марчук В.І. обліковувався як тимчасово непрацездатний.

Крім того, з Листка непрацездатності серії АГЗ № 731949 вбачається, що Марчук В.І. з 11 по 13 лютого 2015 року перебував на амбулаторному лікуванні.

*Таким чином Марчука В.І. звільнено з посади у період його тимчасової непрацездатності.*

Враховуючи наведене, накази Державіаслужби України від 12 лютого 2015 року № 680/с та від 20 квітня 2015 року № 1640/с, якими відповідно Коршука Сергія Миколайовича та Марчука Віктора Івановича звільнено з посад в Державіаслужбі, видані із порушенням вимоги частини другої статті 40 Кодексу законів про працю України.

Відповідно до статті 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» керівник центрального органу виконавчої влади та його заступники є державними службовцями.

Керівник центрального органу виконавчої влади: очолює центральний орган виконавчої влади, здійснює керівництво його діяльністю; у межах повноважень дає обов'язкові для виконання державними службовцями і працівниками апарату центрального органу виконавчої влади та його територіальних органів доручення; у межах компетенції організовує та контролює виконання в апараті центрального органу виконавчої влади Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів міністерств; розподіляє обов'язки між своїми заступниками; утворює комісії, робочі та експертні групи; вирішує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців та працівників апарату центрального органу виконавчої влади; підписує накази центрального органу виконавчої влади.

Заступники керівника центрального органу виконавчої влади здійснюють повноваження відповідно до затвердженого керівником центрального органу виконавчої влади розподілу обов'язків, якщо інше не передбачено законом.

## **ВИСНОВКИ:**

1. Діяльність комісії з розгляду питань щодо надання прав на експлуатацію повітряних ліній у Державній авіаційній службі України відбувається з порушеннями Порядку надання і анулювання прав на експлуатацію повітряних ліній, затвердженого наказом Державної авіаційної служби України від 24 жовтня 2014 року № 686 «Про затвердження Авіаційних правил України «Порядок надання і анулювання прав на експлуатацію повітряних ліній», що свідчить про неналежний рівень організації у Державній авіаційній службі України роботи з розгляду питань щодо надання та анулювання прав на експлуатацію повітряних ліній.

2. Порядок та процедури надання, анулювання, відмови у наданні прав на експлуатацію повітряних ліній Державною авіаційною службою України є такими, що не сприяють розвитку конкуренції у сфері авіаційних перевезень.



створюють умови для надання окремим суб'єктам господарювання переваг та потребують удосконалення, зокрема, в частині регламентації процедур розгляду та прийняття рішень комісією з розгляду питань щодо прав на експлуатацію повітряних ліній. При цьому, ні Головою Державної авіаційної служби України Антонюком Д.Ю., ні його заступником Мельніченком М.М. не вжито заходів щодо внесення змін та доповнень до відповідних нормативно-правових актів.

3. Головою Державіаслужби Антонюком Д.Ю. допущено втручання в роботу комісії з розгляду питань щодо прав на експлуатацію повітряних ліній, в частині призначення її позачергового засідання на 09 червня 2015 року, Порядку надання і анулювання прав на експлуатацію повітряних ліній, затвердженого наказом Державної авіаційної служби України від 24 жовтня 2014 року № 686 «Про затвердження Авіаційних правил України «Порядок надання і анулювання прав на експлуатацію повітряних ліній».

4. Керівництвом Державіаслужби перевищено повноваження при направленні до Міністерства закордонних справ України та авіаційних органів влади Йорданського Хашимітського Королівства листів про призначення авіакомпанії МАУ на повітряну лінію Київ – Амман (Йорданське Хашимітське Королівство) – Київ з боку української сторони та наданні дозволу на виконання міжнародних регулярних польотів у повітряному просторі України та погодженні розклад руху авіакомпанії МАУ на виконання рейсів за цією повітряною лінією.

5. Сертифікація ТОВ «Аерохендлінг» та «Транс-Аерохендлінг» проведена Державіаслужбою з порушеннями Правил сертифікації аеропортів, що вказує на недостатній рівень організації у Державній авіаційній службі України роботи з проведення сертифікації аеропортів та інших суб'єктів аеропортової діяльності.

6. Дії посадових осіб Державної авіаційної служби України з сертифікації ТОВ «Транс-Аерохендлінг» та ТОВ «Аерохендлінг» можуть містити ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого статтею 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади. Зазначене питання потребує поглибленого дослідження спеціально уповноваженим державним органом в порядку встановленому законодавством про захист економічної конкуренції.

7. Звільнення Коршука С.М. з посади директора Департаменту авіаційних перевезень та аеропортів Державіаслужби та Марчука В.І. з посади заступника директора Департаменту авіаційних перевезень та аеропортів Державіаслужби відбулось з порушенням вимог чинного законодавства про працю.

### **ПРОПОЗИЦІЇ:**

1. У зв'язку з недостатнім рівнем організації у Державній авіаційній службі України роботи з проведення сертифікації аеропортів та інших суб'єктів

аеропортової діяльності, а також неналежним рівнем організації роботи з розгляду питань щодо надання та анулювання прав на експлуатацію повітряних ліній притягнути до дисциплінарної відповідальності Голову Державної авіаційної служби України Антоноука Дениса Юрійовича.

2. У зв'язку з неналежним рівнем організації діяльності комісії з розгляду питань щодо прав на експлуатацію повітряних ліній притягнути до дисциплінарної відповідальності заступника Голови Державної авіаційної служби України Мельніченка Миколу Миколайовича.

3. Державній авіаційній службі України вжити заходів, спрямованих на:

притягнення до відповідальності посадових осіб, причетних до неналежного виконання Порядку надання і анулювання прав на експлуатацію повітряних ліній, затвердженого наказом Державної авіаційної служби України від 24 жовтня 2014 року № 686 «Про затвердження Авіаційних правил України «Порядок надання і анулювання прав на експлуатацію повітряних ліній»;

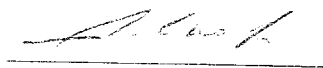
забезпечення дотримання нормативно-правових актів, які регламентують порядок та процедури розгляду питань щодо надання та анулювання прав на експлуатацію повітряних ліній;

удосконалення нормативно-правового регулювання порядку та процедур надання, анулювання, відмови у наданні прав на експлуатацію повітряних ліній.

4. Матеріали службового розслідування направити до Антимонопольного комітету України для розгляду у встановленому порядку питання щодо наявності в діях Державної авіаційної служби України ознак порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

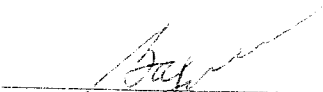
5. Керівництву Державної авіаційної служби України вжити заходів щодо поновлення на посадах директора Департаменту авіаційних перевезень та аеропортів Державіаслужби Коршука С.М. та заступника директора Департаменту авіаційних перевезень та аеропортів Державіаслужби Марчука В.І.

Голова комісії

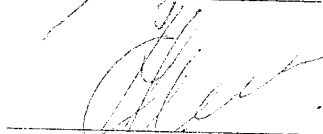


Скопич О.Д.

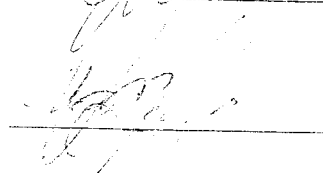
Члени комісії:



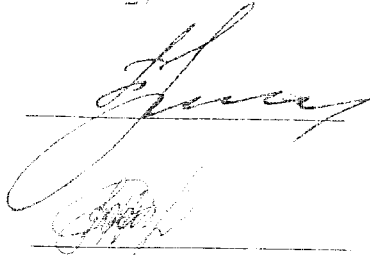
Васькін М.М.



Іголкін С.М.



Мироненко Є.В.



Підорін О.О.



Ткач Т.А.



Трипольський Д.О.



Ярмак А.М.

З довідкою ознайомлений(а)

*Зу яучванешам, на джеруші*  
*Заступник Голови Державного комітету*  
*Кіровоградської області*  
*Кіровоградська область*

(посада, прізвище та ініціали)

*«17» липня*  
\_\_\_\_\_ 2015 року