

УДК 343.343.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.91.3.23>

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ БЕЗПІЛОТНИХ АВІАЦІЙНИХ СИСТЕМ ДЕРЖАВНОЮ ПРИКОРДОННОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ

Овчар М.М.,

*старший викладач кафедри загальновійськових дисциплін,
Національна академія Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького
ORCID: 0000-0002-6526-3632
e-mail: osddpsu@ukr.net*

Ляшук Р.М.,

*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії права
та кримінально-процесуальної діяльності,
Національна академія Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького
ORCID: 0000-0003-0137-0989
e-mail: 7roman@ukr.net*

Овчар М.М., Ляшук Р.М. Нормативно-правове забезпечення системи застосування безпілотних авіаційних систем Державною прикордонною службою України.

У статті здійснено поглиблений, системний аналіз чинного законодавства, що становить фундамент для застосування безпілотних авіаційних систем (надалі – БАС) органами охорони державного кордону Державної прикордонної служби України (надалі – ДПСУ). Дослідження охоплює всю ієрархічну структуру національного законодавства, яке визначає порядок використання БАС, починаючи від основоположних актів вищої юридичної сили, таких як Повітряний кодекс України та профільний Закон України «Про Державну прикордонну службу України», і закінчуючи спеціалізованими підзаконними актами, що деталізують операційні процедури, зокрема Постановою Кабінету Міністрів № 954 «Про затвердження Положення про використання повітряного простору України» та ключовим відомчим документом – Наказом Міністерства оборони України № 661, що затверджує «Правила виконання польотів безпілотними авіаційними комплексами державної авіації України». Встановлено, що чинне законодавство, незважаючи на наявність базових повноважень, характеризується значною фрагментарністю, внутрішніми суперечностями та наявністю суттєвих прогалин, що в сукупності створює режим правової невизначеності. Ця ситуація генерує значні операційні та юридичні ризики для персоналу ДПСУ, який змушений діяти в умовах, коли виконання службових обов'язків може формально суперечити застарілим нормам авіаційного законодавства. Центральним об'єктом аналізу є фундаментальна правова колізія, що виникає через механічне поширення на БАС загальних вимог (сертифікація, реєстрація, допуски), розроблених для традиційної пілотованої авіації, які є нерелевантними та операційно неможливими для виконання щодо більшості типів дронів, які використовуються ДПСУ. Особливу увагу приділено аналізу новітніх законодавчих ініціатив, зокрема законопроектів № 8185 та № 8186, які є відповіддю на нагальні виклики безпеки. Детально розкрито, як ці акти кардинально трансформують роль ДПСУ від простого користувача повітряного простору до його активного охоронця, надаючи повноваження з примусового припинення польотів БАС, які використовуються для протиправної діяльності у прикордонній смузі. Водночас наголошується, що це розширення повноважень породжує нові виклики, що вимагають подальшої деталізації, зокрема розробки чітких міжвідомчих протоколів деконфліктизації та правил застосування сили. Обґрунтовано висновок про нагальну стратегічну

потребу в ухваленні єдиного комплексного законодавчого акту, який би системно врегулював усі аспекти «життєвого циклу» та застосування БАС ДПСУ, враховуючи унікальну гібридну специфіку її діяльності, що поєднує правоохоронні та оборонні завдання.

Ключові слова: безпілотна авіаційна система, Державна прикордонна служба України, нормативно-правове забезпечення, правове регулювання, повітряний простір, охорона державного кордону.

Ovchar M.M., Liashuk R.M. Regulatory and legal framework for the use of unmanned aerial systems by the state Border guard service of Ukraine.

The article provides an in-depth, systematic analysis of the regulatory and legal component that forms the foundation for the use of unmanned aerial systems (UAS) by the state border protection bodies of the State Border Guard Service of Ukraine (hereinafter – SBGS). The research covers the entire hierarchical structure of national legislation that directly or indirectly regulates the use of UAS, ranging from fundamental acts of the highest legal force, such as the Air Code of Ukraine and the specialized Law of Ukraine «On the State Border Guard Service of Ukraine,» to specialized by-laws that detail operational procedures, including the Cabinet of Ministers' Resolution No. 954 «On Approval of the Regulation on the Use of the Airspace of Ukraine» and the key departmental document – the Ministry of Defence Order No. 661, which approves the «Rules for the Operation of Unmanned Aerial Systems of State Aviation of Ukraine.» It has been established that the current legal framework, despite the existence of basic powers, is characterized by significant fragmentation, internal contradictions, and the presence of substantial gaps, which collectively create a regime of legal uncertainty. This situation generates significant operational and legal risks for SBGS personnel, who are forced to operate in conditions where the performance of their official duties may formally contradict outdated aviation legislation. The central object of analysis is the fundamental legal conflict arising from the mechanical extension of general requirements (certification, registration, permits), developed for traditional manned aviation, to UAS, which are irrelevant and operationally impossible to implement for most types of drones used by the SBGS. Special attention is paid to the analysis of recent legislative initiatives, particularly draft laws No. 8185 and No. 8186, which are a response to urgent security challenges. It is detailed how these acts fundamentally transform the role of the SBGS from a mere user of airspace to its active guardian, granting powers for the forced termination of UAS flights used for illegal activities in the border strip. At the same time, it is emphasized that this expansion of powers creates new challenges that require further detailing, particularly the development of clear inter-agency deconfliction protocols and rules of engagement. The conclusion is substantiated regarding the urgent strategic need to adopt a single, comprehensive legislative act that would systematically regulate all aspects of the «life cycle» and application of UAS by the SBGS, taking into account the unique hybrid nature of its activities, which combines law enforcement and defense tasks.

Key words: unmanned aerial system, State Border Guard Service of Ukraine, regulatory and legal framework, legal regulation, airspace, state border protection.

Постановка проблеми. На Державну прикордонну службу України покладаються завдання щодо охорони кордону із застосуванням безпілотних авіаційних систем, що вимагає належного правового регулювання. Тому існує нагальна потреба у створенні чіткої нормативно-правової бази, яка б регламентувала всі аспекти їх використання для забезпечення законності та ефективності.

Стан опрацювання цієї проблематики є недостатнім. Тематика застосування безпілотних авіаційних систем є об'єктом значної уваги з боку вітчизняної наукової спільноти, що зумовлено її високою актуальністю. Існуючий масив наукових праць можна умовно класифікувати за кількома напрямками.

Значна частина досліджень присвячена тактико-технічним аспектам застосування БАС. У роботах М.П. Коваленка, О.І. Луцького та інших військових фахівців детально аналізуються тактичні прийоми ведення повітряної розвідки, досвід застосування дронів у зоні проведення АТО/ООС, а також технічні характеристики окремих комплексів [12, с. 56; 13, с. 28]. Ці праці є надзвичайно цінними для розвитку військового мистецтва, однак вони, як правило, не заглиблюються в нормативно-правові проблеми, що обмежують реалізацію описаних тактичних можливостей.

Інший блок публікацій присвячений загальним питанням правового регулювання використання БАС в Україні. Праці Ю.В. Кузьменка, наприклад, аналізують проблеми правового регулювання застосування дронів у діяльності Національної поліції, вказуючи на колізії, пов'язані з Повітряним кодексом. Водночас, специфіка завдань та правового статусу ДПСУ, яка діє безпосередньо на державному кордоні та виконує оборонні функції, суттєво відрізняється від діяльності поліції, що вимагає окремого, спеціалізованого аналізу [15, с. 83].

Окремі науковці, зокрема В.О. Заблоцький та В.М. Вовк, торкалися правових аспектів застосування БАС саме в контексті охорони державного кордону. Їхні роботи правильно ідентифікують низку проблем, проте часто мають оглядовий характер і не пропонують системного аналізу всієї ієрархії нормативних актів, що регулюють цю сферу [14, с. 10].

Таким чином, незважаючи на значну кількість публікацій, у вітчизняній науковій думці залишається невирішеною низка завдань. По-перше, відсутній комплексний системний аналіз нормативно-правового компонента як цілісної, ієрархічно побудованої системи, що дозволив би виявити не лише окремі прогалини, а й системні суперечності між різними рівнями регулювання. По-друге, більшість досліджень не враховують повною мірою унікальний гібридний статус ДПСУ, яка одночасно є правоохоронним органом спеціального призначення та складовою Сил безпеки і оборони. Правові режими застосування БАС для фіксації адміністративного правопорушення та для коригування артилерійського вогню кардинально відрізняються, і ця подвійність недостатньо досліджена. Отже, існує нагальна наукова потреба у проведенні системного аналізу нормативно-правового забезпечення застосування БАС саме ДПСУ, що і є предметом даної статті.

Метою статті є здійснення системного аналізу чинної нормативно-правової бази, що регулює застосування безпілотних авіаційних систем Державною прикордонною службою України, ідентифікувати ключові нормативні акти та їх ієрархічні зв'язки, виявити основні правові колізії, прогалини та суперечності, а також проаналізувати новітні законодавчі ініціативи, спрямовані на вдосконалення цього регулювання.

Виклад основного матеріалу. Нормативно-правовий компонент є фундаментом, що визначає легітимність, межі та порядок функціонування всієї системи застосування БАС.

Основою для застосування будь-яких технічних засобів, включно з БАС, є правовий статус та завдання, покладені на ДПСУ. Закон України «Про Державну прикордонну службу України» визначає її як «правоохоронний орган спеціального призначення» [1, с. 1]. Цей статус є ключовим, оскільки він поєднує в собі як правоохоронні принципи діяльності (законність, повага до прав людини), так і військову структуру, адже комплектування та проходження служби персоналом відомства регулюється Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу».

Стаття 1 профільного закону покладає на ДПСУ завдання щодо «забезпечення недоторканості державного кордону та охорони суверенних прав України в її прилеглий зоні та виключній (морській) економічній зоні» [1, с. 1]. Це широке формулювання є кінцевим правовим обґрунтуванням для застосування різних сучасних технологій, необхідних для виконання цієї місії. Таким чином, інтеграція БАС в оперативно-службову діяльність є не виходом за межі повноважень, а сучасною реалізацією вже існуючого, законодавчо закріпленого мандату.

Діяльність ДПСУ з використання БАС відбувається в межах єдиного повітряного простору України, тому вона підпорядковується загальнодержавному авіаційному законодавству.

Повітряний кодекс України – верховний законодавчий акт, що встановлює «правові основи діяльності у сфері авіації». Його головною метою є гарантування «безпеки авіації», і цей принцип поширюється на всіх користувачів, включаючи державні структури. Пункт 23 частини 1 статті 1 ПКУ дає визначення безпілотного повітряного судна, ключовим результатом якого є те, що на БАС, за замовчуванням, поширюються всі вимоги, які висуваються до пілотованих повітряних суден, якщо в законодавстві прямо не зазначено інше [2, с. 3].

Підзаконні акти Кабінету Міністрів України. Для імплементації норм ПКУ уряд ухвалює відповідні положення. Ключовим документом тут є Постанова КМУ від 6 грудня 2017 року № 954, якою затверджено «Положення про використання повітряного простору України» [4, с. 3]. Цей акт операціоналізує принципи Повітряного кодексу України, визначаючи правила руху, зони польотів та порядок координації між цивільними та державними користувачами. Важливо зазначити, що ця постанова замінила застарілу версію від 2002 року (№ 401), що свідчить про спробу адаптації регулювання до нових реалій, пов'язаних із масовим поширенням дронів [6].

Найбільш деталізованим документом, що регламентує повсякденну діяльність ДПСУ з використання БАС, є Наказ Міністерства оборони України від 08.12.2016 № 661 «Про затвердження Правил виконання польотів безпілотними авіаційними комплексами державної авіації України». Цей нормативний акт є підґрунтя для всієї державної безпілотної авіації та встановлює єдині стандарти для всіх силових відомств [5, с. 1].

Ключові положення Наказу № 661 включають:

1. Визначення складу та вимог до зовнішнього екіпажу. Наказ ретельно регламентує склад екіпажу, до якого входять зовнішні пілоти (оператори) та інші фахівці. Критично важливою є вимога, що зовнішні пілоти повинні мати відповідний допуск та бути придатними за станом здоров'я, що підтверджується висновком лікарсько-льотної комісії (надалі – ЛЛК) [5, с. 9]. Це ставить операторів БАС на один професійний рівень з пілотами пілотованих апаратів, підкреслюючи відповідальність їхньої ролі. Водночас, прагматичною адаптацією до реалій війни стало тимчасове, на період воєнного стану, скасування вимоги проходження ЛЛК для операторів БАС I класу та ударних БАС разового застосування [5, с. 9].

2. Класифікація БАС. Наказ запроваджує класифікацію безпілотних систем, що є важливим для визначення застосовних правил підготовки, допуску та експлуатації для різних типів апаратів [5, с. 5].

3. Регламентація польотів. Документ деталізує процедури планування місій, подання заявок на використання повітряного простору БАС, координації з органами управління повітряним рухом та дотримання планів польотів [5, с. 3].

Водночас, навіть ці спеціальні правила містять обмеження, розроблені переважно для мирного часу, які вступають у суперечність з оперативно-службовими завданнями ДПСУ. Наприклад, для БАС масою до 20 кг діють спрощені правила, що дозволяють виконувати польоти без подання заявок, але за умови дотримання низки обмежень: не перетинати державний кордон, триматися на відстані не менше 5 км від аеродромів, не виконувати польоти над скупченнями людей та об'єктами під охороною. Очевидно, що виконання завдань з охорони кордону, особливо в умовах бойових дій, часто вимагає порушення цих обмежень, що створює «сіру зону», де оператор, виконуючи наказ, формально може порушувати загальні правила.

Усвідомлення існуючих прогалин та нових загроз, пов'язаних із використанням БАС порушниками законодавства України з прикордонних питань, призвело до розробки низки нових законодавчих актів, які суттєво розширюють повноваження ДПСУ.

Закон на основі законопроекту № 8185. Цей закон, прийнятий Верховною Радою, є найзначнішою еволюцією повноважень ДПСУ у повітряній сфері.

Його ключові положення:

1. Створення безпольотної зони. Закон прямо забороняє «будь-які польоти безпілотних повітряних суден над прикордонною смугою», за винятком випадків, визначених Кабінетом Міністрів. України. Ця заборона також поширюється на пункти пропуску та об'єкти ДПСУ [7, с. 24, 44]. Це юридично перетворює лінію кордону на тривимірну зону безпеки.

2. Надання повноважень з протидії БАС. Закон надає персоналу ДПСУ (разом з іншими силовими структурами) повноваження «запобігати, виявляти та припиняти порушення порядку та правил використання повітряного простору зокрема, шляхом примусового припинення польоту» [7, с. 24, 44]. Це створює чітку правову основу для застосування засобів радіоелектронної боротьби та кінетичного ураження ворожих та нелегальних дронів.

Ці зміни фундаментально трансформують роль ДПСУ від простого користувача повітряного простору до його охоронця в контрольованому прикордонному районі.

Закон на основі законопроекту № 8186. Цей супутній акт забезпечує механізм правозастосування нових правил. Він вносить зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, встановлюючи конкретну відповідальність за порушення порядку використання повітряного простору експлуатантами БАС [8, с. 35]. Це надає прикордонникам юридичні інструменти для притягнення порушників до відповідальності, що доповнює повноваження з фізичного перехоплення. У разі настання тяжких наслідків, дії порушників можуть кваліфікуватися за статтями 281 («Порушення правил повітряних польотів») та 282 («Порушення правил використання повітряного простору») Кримінального кодексу України [3].

Ці законодавчі зміни є частиною ширшої національної стратегії, яка також включає спроби врегулювати цивільний ринок дронів (законопроект № 3716) [9] та стимулювати вітчизняне ви-

робництво БАС шляхом податкових та митних пільг (закони на основі законопроектів № 9275 та № 9276) [10; 11].

Висновки. Проведений аналіз нормативно-правового забезпечення системи застосування БАС ДПСУ дозволяє зробити такі висновки:

1. Чинна правова база є складною, ієрархічною та перебуває в стані динамічної трансформації. Вона успішно еволюціонувала від загальних авіаційних норм до більш спеціалізованих правил для державної авіації, однак досі страждає від фрагментарності та відставання від темпів технологічного розвитку.

2. Суть правової проблеми полягає у поширенні на БАС вимог, розроблених для пілотованої авіації, що створює юридичну невизначеність та операційні ризики для персоналу ДПСУ, особливо при виконанні завдань в умовах воєнного стану.

3. Новітні законодавчі ініціативи (зокрема, законопроекти № 8185 та № 8186) покликані стати значним кроком уперед. У разі їх ухвалення, вони не лише легітимізують практику, а й нададуть ДПСУ ефективно протидіяти ворожим і нелегальним БАС.

Перспективою подальших досліджень є розробка пропозицій щодо ухвалення комплексного закону про безпілотні авіаційні системи, який би чітко розмежовував правила для цивільного, комерційного та державного (включно з правоохоронним) використання, усунув існуючі суперечності та створив надійний правовий фундамент для подальшого розвитку та ефективного застосування безпілотних технологій на захисті державних кордонів України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 27. Ст. 208.
2. Повітряний кодекс України: Закон України від 19.05.2011 № 3393-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 48-49. Ст. 536.
3. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.
4. Про затвердження Положення про використання повітряного простору України: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.12.2017 № 954. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/954-2017-п>.
5. Про затвердження Правил виконання польотів безпілотними авіаційними комплексами державної авіації України: Наказ Міністерства оборони України від 08.12.2016 № 661. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0013-17>.
6. Про затвердження Положення про використання повітряного простору України: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 № 401. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-2002-%D0%BF>.
7. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо застосування правоохоронними органами безпілотних повітряних суден та протидії їх незаконному використанню: законопроект від 07.11.2022 № 8185. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40784>.
8. Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за порушення порядку та правил використання повітряного простору України експлуатантами безпілотних повітряних суден: законопроект від 07.11.2022 № 8186. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40785>.
9. Проект Закону про внесення змін до Повітряного кодексу України щодо удосконалення законодавчого врегулювання у сфері безпілотних повітряних суден цивільної авіації: законопроект від 22.06.2020 № 3716. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69399.
10. Проект Закону про внесення змін до підрозділу 2 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України щодо звільнення від оподаткування податком на додану вартість операцій з ввезення товарів для потреб виробництва та/або ремонту безпілотних систем: законопроект від 05.05.2023 № 9275. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41887>.
11. Проект Закону про внесення зміни до розділу XXI «Прикінцеві та перехідні положення» Митного кодексу України щодо звільнення від оподаткування ввізним митом товарів

- для потреб виробництва та/або ремонту безпілотних систем: законопроект від 05.05.2023 № 9276. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41888>.
12. Коваленко М.П. Досвід застосування БПЛА в зоні проведення АТО/ООС. *Наука і техніка Повітряних Сил Збройних Сил України*. 2020. № 2(39). С. 55–61.
 13. Луцький О.І. Тактика застосування безпілотних авіаційних комплексів в охороні державного кордону: навчальний посібник. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2023. 180 с.
 14. Заблоцький В.О., Вовк В.М. Застосування безпілотних літальних апаратів в охороні державного кордону: правові аспекти. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України*. Серія: військові та технічні науки. 2022. № 2(87). С. 10–18.
 15. Кузьменко Ю.В. Проблеми правового регулювання застосування безпілотних літальних апаратів у правоохоронній діяльності Національної поліції України. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2016. № 4 (101). С. 150–158.