

УДК 342.922

**А.О. СОБАКАРЬ**, канд. юрид. наук, доц.,  
Донецький юридичний інститут Луганського  
державного університету внутрішніх справ

## БЕЗПЕКА ПОЛЬОТІВ НА АВІАЦІЙНОМУ ТРАНСПОРТІ: КАТЕГОРІАЛЬНО- ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

*Ключові слова:* безпека, політ, авіаційний транспорт, транспортна безпека

Серед важливих завдань, які вирішує цивільна авіація, забезпечення безпеки польотів займає особливе місце. З соціальної точки зору безпека польотів зачіпає перш за все право на безпеку людини. Запровадження в експлуатацію якісно нових дорогих повітряних су-

ден великої пасажиромісткістю значно загострило її як в економічному, так і в соціальному аспектах.

Проблема безпеки польотів, незважаючи на стрімкий науково-технічний прогрес у галузі авіаційної техніки, набула в наш час виключної соціальної гостроти. Це пояснюється кількістю та характером аварій і катастроф. За 2010 рік з багатодвигунними повітряними суднами було зареєстровано 29 авіаційних подій. В результаті цих катастроф загинуло 831 людина в літаках і 6 чоловік на землі. Щорічно з 2000 по 2009 роки в середньому відбувалася 31 авіаційна подія, в яких гинуло по 810 чоловік [1]. Ситуація в авіаційній транспортній сфері продовжує залишатися складною (табл.).

**Таблиця – Авіакатастрофи в світі по типах рейсів (катастрофи літаків державної та експериментальної авіації, бізнес-джетов та угони не включені)**

Тип рейса / рік	2006	2007	2008	2009	2010
Пасажирські рейси за розкладом	11	11	11	11	15
Чартерні пасажирські рейси	3	2	2	0	2
Транспортні рейси	6	7	10	10	8
Технічні рейси	2	0	0	1	1
Тренувальні польоти	1	1	4	4	0
Інші	4	5	5	4	3

За даними Міжнародної організації цивільної авіації, відносні показники рівня безпеки польотів у вітчизняній галузі цивільної авіації значно гірші від середніх загальносвітових показників. Проблема безпеки перевезень авіаційним транспортом дуже важлива, тому що вона пов'язана із значними збитками соціального та економічного характеру. Моральні збитки у зв'язку з травматизмом чи загибеллю людей, втрата іміджу авіатранспортних підприємств, втрата підготовлених фахівців і необхідність їх заміни в суспільстві, економічні збитки, пов'язані з необхідністю відшкодувань наслідків авіапригод, розробка та реалізація заходів із запобігання причин транспортних пригод та інше – являють со-

бою складові цих втрат. При цьому безпека повітряного транспорту стосується не тільки безпеки пасажирів. Це поняття стосується і безпеки транспортників, населення в зоні можливих авіапригод, вантажів, транспортних засобів та споруд, докільця, які можуть постраждати внаслідок авіаційних пригод.

Питання забезпечення безпеки польотів залишалися і залишатимуться актуальними, поки експлуатуються літальні апарати самого різного призначення, зокрема, і повітряні судна цивільної авіації. Відбувається постійне вдосконалення конструкції повітряних суден, методів і способів їх експлуатації, підготовки екіпажів, проблеми льотної придатності, живучості повітряних суден, безпеки повітряно-

го руху, що постійно залишається у полі зору представників експлуатуючих підприємств і наукових установ. Дані процеси найгостріше позначають проблему браку нових способів управління процесами забезпечення безпеки польотів, визначення загроз та відповідних джерел небезпеки авіаперевезень, а відтак продовжуватимуть ставати все більш актуальними [2, с.85]. За таких умов нагальною є потреба у розробці нового переліку критеріїв (показників) безпеки польотів на авіаційному транспорті та його законодавчого закріплення.

Неабиякої важливості вивченню цієї проблеми додає й той факт, що сьогодні в діючому законодавстві України та в юридичній науковій літературі відсутнє єдине загальновизнане визначення безпеки польотів. Розв'язання цього завдання дозволить визначити безпеку польотів на авіаційному транспорті та конкретизувати її місце серед інших складових транспортної безпеки країни.

В останні роки все частіше виникають авіаційні пригоди та інциденти. Тільки за 9 місяців 2010 року, при експлуатації цивільних повітряних суден України сталося: 2 катастрофи; 4 аварії; 4 серйозних інцидентів; 79 інцидентів; 3 надзвичайні події; 6 пошкоджень повітряних суден на землі [3, с.4]. Це значною мірою зумовило комплекс проблем нормативно-правового, фінансового, матеріально-технічного, соціального, інформаційного та науково-технічного характеру, які своєчасно не дістали належного розв'язання.

Загострення ситуації пов'язане з відсутністю налагодженої системи забезпечення безпеки польотів, з низькою результативністю здійснення покладених на неї задач і функцій, зі зниженням рівня наукового і технічного супроводу зазначеної діяльності. Цьому сприяє складність і невивченість характеру й особливостей соціальних взаємозв'язків, що складаються між різними категоріями учасників суспільних відносин у процесі створення й збереження стійкого техногенно-безпечного стану на об'єктах забезпечення безпеки авіації.

Сукупність такого роду факторів дозволяє розглядати безпеку польотів на авіаційному

транспорті в сучасних умовах як одну з найголовніших цілей і невід'ємну умову ефективного функціонування як всієї транспортної системи країни взагалі, так і авіаційного комплексу зокрема. Безпеку польотів слід розглядати як одну з найважливіших характеристик, що показує ступінь стійкості соціальних взаємозв'язків, що визначає загальнолюдську цінність і значимість суспільних відносин.

Розглядаючи безпеку польотів, необхідно передусім зупинитися на етимологічному визначенні поняття «безпека». Так, під безпекою розуміють «стан, коли кому-, чому-небудь ніщо не загрожує» [4, с.115], або «відсутність небезпеки, схоронність, надійність» [5, с.167], а також «становище якому загрожує небезпека комусь, чомусь» [6, с.38], «стан захищеності» [7, с.207]. Нормативні джерела визначають термін «безпека» як «відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного з можливістю завдання будь-якої шкоди» [8, с.3]. На думку вчених безпека являє собою сукупність опосередкованих джерелами підвищеної небезпеки відносин, які регулюються юридичними, технічними та організаційними нормами з метою запобігання та усунення загрози життю і здоров'ю людей, матеріальним цінностям та зовнішньому середовищу [9, с.21].

Поняття «безпека» відповідно до етимології цього слова, означає «відсутність небезпеки», тобто відсутність яких-небудь загроз. Небезпечний та безпечний – стани, протилежні один одному. З іншого боку під безпекою розуміють стан загрози, можливість заподіяння шкоди, нещастя, кому-небудь, чому-небудь [6, с.338]. Під загрозою розуміють «можливість, або неминучість виникнення чогось небезпечного, прикрого. Те, що може заподіяти якимсь зло, неприємність» [4, с.115]. Безпека і загроза заподіяння шкоди – поняття, близькі за значенням.

Законодавець не дає визначення загрозам стану безпеки польотів, не називає джерел небезпеки, які загрожують цьому стану, але вказує на фактори – як суттєві обставини, які впливають на виникнення небезпечної ситуа-

ції (ризик). При цьому ним виділяються фактори безпосередні (обставини, котрі безпосередньо призвели до авіаційної події і пов'язані з помилками екіпажу або відмовами техніки), супутні (обставини, котрі сприяли негативному розвитку особливої ситуації в польоті) та головні (обставини, пов'язані з недоліками в організації та управлінні діяльністю авіації, ергономічними і конструктивно-виробничими недоліками повітряних суден) [10].

Розглядаючи безпеку повітряного транспорту, зауважимо, що вона є складовою явища більш загального характеру. Зокрема, в науковій літературі з цього приводу є декілька термінів, що характеризують безпеку: транспортна безпека, безпека на транспорті, безпека транспорту та ін. Серед них найбільшу популярність отримало саме поняття «транспортна безпека». На думку деяких вчених, «транспортна безпека – властивість людиномашинною системи зберігати при функціонуванні такі стани, при яких з високою вірогідністю виключаються техногенні події, а збиток від неминучих енергетичних і шкідливих матеріальних викидів не перевищує допустимого рівня» [11]. Під системою забезпечення транспортної безпеки П.Г. Белов пропонує розуміти «сукупність взаємопов'язаних нормативно-розпорядчих документів, організаційно-технічних та інших заходів, а також відповідаючих ним сил і засобів, призначених для попередження і зниження тих побічних витрат, які обумовлені реально існуючими на транспорті небезпеками» [11].

З точки зору принципу причинності, який передбачає встановлення взаємозв'язку між причинами і наслідками подій та явищ, поняття транспортної безпеки (безпеки транспортування) має три складові: безпечне транспортування пасажирів та вантажів завдяки забезпеченню надійності транспортних засобів і споруд, виконанню всіх передбачених технологічних процесів, пов'язаних з роботою транспорту; захист процесу транспортування та транспортних підприємств від проявів протидії, провокацій та тероризму; захист довкілля у зв'язку із функціонуванням

транспортних підприємств.

Тобто транспортна безпека (безпека на транспорті) – поняття широке, воно стосується не тільки безпеки перевезень, але й безпеки всіх технологічних процесів транспортних галузей, в тому числі й економічної, та інформаційної безпеки. Вона спрямована на захист: пасажирів, власників, отримувачів і перевізників вантажів як осіб, що безпосередньо споживають або створюють транспортний продукт; власників транспортних засобів і осіб, що його фрахтують; транспортного комплексу, включаючи інфраструктуру та працівників; економічний стан країни, включаючи бюджети всіх рівнів; екологічний стан оточуючого середовища [12].

Таким чином, транспортна безпека фактично складається з підсистем, що характеризують стан безпеки на різних видах транспорту. В досліджуваній сфері не можна ототожнювати безпеку польотів, наприклад, з більш широким поняттям як безпека на авіаційному транспорті. Останнє включає разом з безпекою польотів також авіаційну, інформаційну, економічну та ін. безпеки.

Найбільш поширеним у законодавстві є визначення авіаційної безпеки, під якою розуміється комплекс заходів, а також людські та матеріальні ресурси, призначені для захисту цивільної авіації від актів незаконного втручання в її діяльність [13]. З іншого боку у Тимчасових правилах контролю з метою забезпечення безпеки цивільної авіації, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 02.08.1995 р. № 592, безпека (авіаційна безпека) – комплекс заходів щодо захисту цивільної авіації від актів незаконного втручання, інших протиправних посягань, а також людські та матеріальні ресурси, призначені для виконання цих заходів [14]. Як бачимо у цьому визначенні авіаційну безпеку законодавець трактує більш широко, маючи на увазі захист цивільної авіації не тільки від актів незаконного втручання, але й інших протиправних посягань.

Чинне законодавство також містить визначення «безпека авіації» як комплексної влас-

тивості авіаційної транспортної системи виконувати свої функції без завдання збитків (чи з мінімальними збитками) самій системі або населенню, в інтересах якого вона розвивається [15]. Зазначене визначення є ще більш об'ємним, оскільки включає, на нашу думку, і авіаційну безпеку, і безпеку польотів. Підтвердженням тому є Концепція розвитку цивільної авіації України, згідно якої забезпечення безпеки цивільної авіації – комплексний процес, який передбачає забезпечення безпеки польотів, захист цивільної авіації від актів незаконного втручання (авіаційну безпеку) та захист навколишнього середовища від шкідливого впливу з боку авіації (екологічну безпеку) [16]. Серед інших складових безпеки цивільної авіації категорію «безпека польотів» можна вважати визначальною, оскільки вона є пріоритетом діяльності авіаційного транспорту і невід'ємною складовою національної безпеки [17].

Система управління безпекою польотів – це сукупність заходів із застосування єдиного підходу до управління безпекою польотів, що передбачає оптимізацію організаційної структури, розподіл відповідальності між органами державної влади та суб'єктами авіаційної діяльності, визначення політики та експлуатаційних процедур щодо забезпечення безпеки польотів. В основі управління безпекою польотів лежить системний підхід до виявлення і усунення джерел небезпеки та здійснення контролю за ризиками для забезпечення безпеки польотів з метою мінімізації людських втрат, матеріальних, фінансових, екологічних та соціальних збитків [17].

У Положенні про систему управління безпекою польотів на авіаційному транспорті [10] «безпека польотів» визначається як комплексна характеристика повітряного транспорту та авіаційної діяльності, яка визначає здатність виконувати польоти без загрози для життя і здоров'я людей. З таким твердженням важко погодитись, оскільки виконувати польоти абсолютно без загрози для життя і здоров'я людей апріорі неможливо. Будучи джерелом підвищеної небезпеки, повітряне

судно тільки тоді стає безпечним, коли знаходиться без руху, тобто перебуваючи на землі. Підтримуючи позицію Н.В. Дараганової, можна намагатися забезпечити високий рівень безпеки та надійності авіаційного транспорту, проте повністю, стовідсотково зробити повітряний транспорт безпечним є нереальним завданням [18, с.131].

В одних джерелах безпека польотів розглядається як комплексна характеристика повітряного транспорту та авіаційних робіт, що визначає здатність виконувати польоти без загрози для життя і здоров'я людей [19, с.46]. В інших вона визначається як умови, що забезпечують польоти літального апарату без загрози небезпеки для екіпажу, пасажирів і літального апарату, а також для населення і наземних споруд [20].

Серед вчених пропонується також визначення безпеки польотів як системи захисту повітряних суден від загрози втрати ними льотного стану внаслідок дії небезпечних для повітроплавання чинників, а також охорони людського життя на землі та в повітрі, захисту навколишнього природного середовища та штучних споруд на території аеропорту (аеродрому) [21, с.85]. Як справедливо наголошують деякі науковці безпека польотів повинна забезпечувати збереження повітряними суднами повітряного стану як тієї властивої системи, яка забезпечує можливість її функціонування [22, с.223].

Усі наведені визначення є по-своєму є вірними та різною мірою відображають суть одного й того ж явища. Головне, що їх об'єднує – мета забезпечення безпеки польотів, яка, на нашу думку, полягає у підтримці стабільного стану функціонування авіаційної галузі, тобто ліквідації потенційних і реальних загроз заподіяння шкоди елементам (суб'єктам) авіаційно-транспортної системи, діючих для задоволення потреб суспільства в авіаційних роботах та перевезеннях. Досягнення цієї мети залежить від виконання комплексу задач, серед яких можна виділити такі:

– збереження і підтримка стійкого стану, при якому відсутня загроза заподіяння шкоди



елементам (суб'єктам) авіаційно-транспортної системи;

– усунення причин і умов, що сприяють виникненню авіаційної події;

– припинення негативного впливу джерел небезпеки польотів на людей і навколишнє середовище, а також ліквідація наслідків такого впливу;

– запобігання реальним та потенційним загрозам безпеці польотів, можливій загрози життю, здоров'ю, власності фізичних осіб, інтересам колективних об'єднань, суспільству й державі в сфері авіаційних перевезень.

Враховуючи викладене, *безпеку польотів на авіаційному транспорті доцільно визначати як стан захищеності елементів (суб'єктів) авіаційно-транспортної системи, діючих для задоволення потреб суспільства в авіаційних роботах та перевезеннях, при якому забезпечується своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз безпеці польотів, а при їх наявності або виникненні виключається можливість заподіяння шкоди від них.*

Ефективність функціонування системи забезпечення безпеки польотів на авіаційному транспорті є неможливою без її належного, в першу чергу, правового забезпечення. Як досить доречно дійшов висновку А.С. Васильєв, «жоден процес державно-управлінської діяльності не можливо уявити без належного регулювання та координації на основі видання та застосування відповідних правових актів» [23, с.3–4].

Аналіз поточного законодавства та практики його застосування дає змогу говорити, що, незважаючи на значну законодавчу активність в галузі правового регулювання питань забезпечення названої безпеки, правовий механізм, покликаний забезпечувати відповідний рівень безпеки польотів, не тільки має суттєві недоліки, але й не регулює значну кількість відносин щодо визначеної категорії. З цього приводу доречно згадати Повітряний кодекс України. Будучи основним правовим актом, що регулює діяльність користувачів повітряного простору України з метою задо-

волення інтересів України та її громадян і забезпечення безпеки авіації, в ньому лише передбачено розділ (XIII), присвячений захисту авіації від актів незаконного втручання (авіаційній безпеці), і взагалі проігноровано питання забезпечення безпеки польотів. Зрозуміло, що згаданий кодекс за своїм змістом є законодавчим актом непрямої дії. Так, багато статей, які формують організаційно-правовий механізм та забезпечують реалізацію цього закону на практиці, є відсильними і потребують цілого ряду законодавчих та підзаконних нормативних актів, що деталізують та конкретизують положення кодексу, особливо в частині забезпечення безпеки польотів. Спеціально цьому питанню присвячено Положення про систему управління безпекою польотів на авіаційному транспорті, затверджене навіть не Постановою Кабінету Міністрів України, а наказом Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 25.11.2005 року № 895, хоча це питання з огляду на важливість заходів щодо забезпечення безпеки польотів на авіаційному транспорті, на нашу думку, має бути урегульований щонайменше у правовому акті вищого органу виконавчої влади.

Тим часом реальна ситуація вимагає дійових процедур та специфічних функцій щодо забезпечення безпеки польотів на рівні різних органів управління з позиції реалізації та захисту права громадян на безпечне середовище, регулювання транспортної безпеки у системі національної безпеки, гарантування безпечності пасажирських та вантажних перевезень авіаційним транспортом, виконання вимог міжнародно-правових принципів і норм.

Отже, логічно, щоб ці та інші питання були конкретизовані у спеціальному законодавчому акті – Законі України «Про безпеку польотів на авіаційному транспорті». За юридичною формою пропонується саме закон, беручи до уваги, що в ньому бажано зосередити правові норми, які були б спрямовані на забезпечення основної мети національної транспортної політики України в авіаційній сфері – гарантування безпеки польотів на різних рівнях;

вжиття належних матеріальних, процедурних, інституційних та інших забезпечувальних заходів щодо її регулювання та створення організаційно-юридичних умов для реалізації і захисту конституційного права людини на безпечні та комфортні авіаційні перевезення.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Безопасность полетов мировой гражданской авиации. Итоги 2010 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://aviasafety.ru/indicator/ibp2010itogi>.

2. Линьков А. В. Программа по оценке рисков в отношении безопасности полетов / Линьков А. В., Кармызов М. В. // Научный вестник МГТУ ГА (серия: Эксплуатация воздушного транспорта и ремонт авиационной техники. Безопасность полетов). – 2006. – № 108. – С. 85–90.

3. Аналіз рівня безпеки польотів та виявлення потенційних факторів аварійності з цивільними повітряними суднами України за 9 місяців 2010 року. – К. : Державна авіаційна адміністрація, Управління незалежного розслідування авіаційних подій. – К., 2010. – 38 с.

4. Новый тлумачний словник української мови. – Т. 3. – К. : Акапіт, 1999. – 380 с.

5. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка / Даль В. Т. 1–4. – М., 1994. – 740 с.

6. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под ред. чл.-кор. АН СССР Н. Ю. Шведовой. – 18-е изд., стереотип. – М. : Рус. яз., 1987. – 797 с.

7. Юридична енциклопедія. – К. : Українська енциклопедія імені М. П. Бажана, 1998. – Т. 1. – 800 с.

8. ДСТУ 2156-93. Безпечність промислових підприємств. Терміни та визначення основних понять. – К. : Держстандарт України, 1993. – 32 с.

9. Туманов Г. А. Общественная безопасность и ее обеспечение в экстремальных условиях / Туманов Г. А., Фризко В. И. // Советское государство и право. – 1989. – № 8. – С. 21–25.

10. Наказ Державної служби України з на-

гляду за забезпеченням безпеки авіації «Про затвердження Положення про систему управління безпекою польотів на авіаційному транспорті» : від 25.11.2005 р., № 895 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua/doc2.nsf/link1/RE11783.html>.

11. Белов П. Г. Методологические основы обеспечения транспортной безопасности / Белов П. Г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://transafety.ru>.

12. Бесчастний В. М. Державна політика транспортної безпеки України: актуальні питання реалізації / В. М. Бесчастний, А. О. Собакарь // Віче. – 2010. – № 4. – С. 2–5.

13. Закон України «Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації» : від 20.02.2003 р. // ВВР України. – 2003. – № 17. – Ст. 140.

14. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Тимчасових правил контролю з метою забезпечення безпеки цивільної авіації» : від 02.08.1995 р., № 592 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=592-95-%EF>.

15. Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України «Про затвердження Положення про державного інспектора з авіаційного нагляду у Державній авіаційній адміністрації» : від 09.02.2010 р., № 68 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0307-10>.

16. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Концепції розвитку цивільної авіації України» : від 28.12.1996 р., № 1587 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1587-96-%EF>.

17. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми безпеки польотів на період до 2015 року» : від 05.03.2009 р., № 273-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=273-2009-%F0>.

18. Дараганова Н. В. Адміністративно-правовий статус екіпажу повітряного судна

Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Дараганова Н. В. ; ДВНЗ «Київський національний економічний університет ім. Вадима Гетьмана». – К., 2009. – 237 с.

19. Инженерно-организационные основы обеспечения безопасности полетов в гражданской авиации / [З. Т. Крохин, Ф. И. Скрипкин, В. З. Шестаков и др.]. – М. : Транспорт, 1987. – 175 с.

20. Советская военная энциклопедия : в 8 т. – М., 1976. – Т. 1. – 640 с.

21. Бичков А. Поняття «безпека польотів» / Бичков А. // Підприємництво. Господарство. Право. – 2008. – № 4. – С. 83–85.

22. Бичков А. С. Проблемні питання визначення безпеки польотів / А. С. Бичков // Вісник Кримськ. юрид. ін-ту. – 2008. – Вип. 2. – С. 222–225.

23. Васильев А. С. Подготовка и принятие управленческих решений: организационно-правовые проблемы. – Одесса : АО Бахва, 1997. – 160 с.

***Собакар А. О. Безпека польотів на авіаційному транспорті: категоріально-правовий аналіз / А. О. Собакар // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 932–938 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11saokra.pdf>***

Висвітлено стан забезпечення безпеки польотів на авіаційному транспорті. Визначено поняття безпеки польотів на авіаційному транспорті та конкретизовано її місце серед інших складових транспортної безпеки країни.

\*\*\*

***Собакар А.О. Безопасность полетов на авиационном транспорте: категориально-правовой анализ***

Освещено состояние обеспечения безопасности полетов на авиационном транспорте. Определено понятие безопасности полетов на авиационном транспорте и конкретизировано ее место среди других составляющих транспортной безопасности страны.

\*\*\*

***Sobakar A.O. Safety of Flights on Air Transportation: the Category-Legal Analysis***

Being of providing of safety of flights is lighted up in an aviation transport. The concept of safety of flights is certain on an aviation transport and its place is specified among other constituents of a transport safety of country.